

PRISCILLA RODRIGUES FONSECA

PROJETO DE ESTRUTURAÇÃO URBANA COMO RECONHECIMENTO DAS TIPICIDADES LOCAIS:

análise do caso da Região Administrativa de Campo Grande

Orientador: Prof. Dr. Alex Ferreira Magalhães

Rio de Janeiro

2013

PRISCILLA RODRIGUES FONSECA

PROJETO DE ESTRUTURAÇÃO URBANA COMO RECONHECIMENTO DAS TIPLICIDADES LOCAIS:

análise do caso da Região Administrativa de Campo Grande

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado do curso de Especialização em Política e Planejamento Urbano do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Especialista.

Orientador: Prof. Dr. Alex Ferreira Magalhães

Rio de Janeiro

2013

*Lutar pela igualdade, quando a diferença inferioriza, e lutar pelo reconhecimento da
diferença, quando a igualdade descaracteriza.*

Boaventura Sousa Santos

RESUMO

O presente trabalho trata do Projeto de Estruturação Urbana (PEU) e sua relevância para o planejamento urbano da Região Administrativa de Campo Grande, na cidade do Rio de Janeiro. Espera-se responder alguns questionamentos ligados à sua real influência no ordenamento do uso e ocupação do solo, bem como reconhecer e questionar as diferenças fundamentais nas definições dos PEUs nos Planos Diretores de 1992 e 2011. Para tal, foi realizado um breve resgate dos planos municipais para introdução da temática do planejamento local, além do levantamento do contexto socioeconômico e de infraestrutura da região, a fim de balizar a análise das ordenanças propostas na Lei Complementar nº. 72/2004, que deu origem ao PEU Campo Grande. O trabalho de campo baseou-se em entrevistas com ex-integrantes da equipe que conduziu os trabalhos deste plano. Procura-se relacionar as ações da gestão pública e o crescimento acelerado do mercado imobiliário com a aprovação do PEU, bem como compreender o papel do planejamento local dentro do Plano Diretor de 2011.

Palavras-chave: Região Administrativa de Campo Grande. Projeto de Estruturação Urbana. Planejamento Urbano. Plano Diretor.

ABSTRACT

This paper addresses the Structuring Urban Project (PEU) and its relevance to Administrative Region of Campo Grande urban planning, in the city of Rio de Janeiro. Expected to answer some questions related to its real influence in land use and land cover, as well as to recognize and to question the fundamental differences in the PEU's definitions in 1992 and 2011 Master Plans. To this end, we conducted a brief rescue of municipal plans to introduce the topic of local planning and were performed a survey of socioeconomic and infrastructure context in the region in order to beacon the analysis of the ordinances proposed in Complementary Law no.72/2004, which originated the Campo Grande PEU. The fieldwork was based on interviews with former members of the team that conducted the work of this plan. We tried to relate the actions of public management and the accelerated growth of the real estate market with the approval of PEU, as well as understanding the role of local planning within the Master Plan 2011.

Key words: Administrative Region of Campo Grande. Structuring Urban Project. Urban Planning. Master Plan.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	6
2 PLANOS E LEIS DE ORDENAMENTO E DESENVOLVIMENTO URBANO	11
2.1 Ordenamento da Cidade: Decreto nº. 322 e PUB-RIO	12
2.2 O Plano Diretor de 1992	13
2.3 O Projeto de Estruturação Urbana	14
2.4 O Contexto da Elaboração dos PEUs Pós-Plano Diretor de 1992	15
2.5 Os Problemas da Terceirização	17
2.6 A Metodologia do PEU	18
2.7 O PEU Campo Grande	19
3 A XVIII REGIÃO ADMINISTRATIVA E DIRETRIZES DA LC 72/2004	24
3.1 Ocupação	24
3.2 Informações Socioeconômicas e Habitacionais	28
3.3 Infraestrutura e Desenvolvimento Econômico	30
4 AVALIAÇÃO DA APLICAÇÃO DO PEU E DILEMAS ATUAIS	35
4.1 Avaliação dos Efeitos da Lei do PEU sobre o Mercado Imobiliário	35
4.2 O Lugar do PEU no Plano Diretor de 2011	39
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	49
REFERÊNCIAS	52

1 INTRODUÇÃO

A presente monografia surgiu a partir do desejo de aprofundar os conhecimentos sobre Direito Urbanístico. Tal tema destacou-se entre as disciplinas cursadas no primeiro módulo da pós-graduação *lato sensu* do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Muito embora eu estivesse cogitando abordar a questão da infraestrutura e valorização do solo do bairro de Campo Grande, o professor e orientador deste trabalho sugeriu pesquisar a respeito do Projeto de Estruturação Urbana (PEU). O desenvolvimento do tema foi facilitado pelo fato de termos prévio conhecimento da Lei Complementar Municipal 72/2004. Eu havia utilizado a mesma na elaboração da monografia de graduação em geografia, e o professor tinha trabalhado na preparação do projeto de lei enviado à Câmara.

Aos poucos as ideias foram ganhando vida e ficando clara a importância da Lei Complementar (LC) nº. 72, de 27 de julho de 2004, para a Região Administrativa (RA) de Campo Grande, com seu papel de descentralizar decisões sobre uso e ocupação do solo, respeitar singularidades locais, bem como dotar a população de voz ativa para sugerir e acompanhar as fases do processo de planejamento da região.

Dentre as RAs da Área de Planejamento (AP) 5, definidas no Plano Diretor de 1992 (PD/92), Campo Grande é a que mais cresceu – 20% nos últimos 20 anos. O Censo de 2010 aponta para uma população de 542.084 habitantes. Pode-se afirmar que a região tem se tornado um dos principais vetores de crescimento da metrópole. Modificações urbanas iniciaram-se de maneira rápida e dinâmica a partir de meados dos anos 1990. Nesta época o PEU Campo Grande começou a ser elaborado. Após oito anos, em 2004, foi finalmente aprovada a LC nº. 72. No entanto, neste ínterim, houve um adensamento de aproximadamente 100.000 habitantes, e como consequência do lançamento do programa Minha casa Minha Via, em 2009, espera-se que este número aumente.

A região estudada sofre devido a conflitos ligados ao rápido crescimento e incompatibilidade dos diversos usos do solo, bem como pela falta de infraestrutura.

O trabalho teve o objetivo de apresentar o Projeto de Estruturação Urbana e sua importância dentro do Plano Diretor de 1992, bem como, debruçar-se sobre sua aplicabilidade e relevância para a XVIII Região Administrativa. Este PEU teve a finalidade de incentivar o crescimento dos bairros e das atividades econômicas, limitar o adensamento em áreas críticas, modernizar o entorno das estações ferroviárias, dentre outros. Para tanto foi necessário verificar se o que propõe a lei ainda é pertinente na realidade atual dos bairros, se as intervenções urbanísticas estão ligadas às proposições de tal instrumento, se houve influência da lei no crescimento recente do setor imobiliário etc. Ainda foi pertinente refletir se houve diferença significativa nas definições do PEU no Plano Diretor vigente, que de alguma forma alteraria sua relevância no planejamento local.

A **Seção 1** teve papel introdutório, de forma a explicitar o que será discutido nas seções seguintes. Todo o trabalho foi desenvolvido a fim de responder e/ou levantar algumas questões, abaixo elencadas:

- Seria necessário, após quase dez anos da LC 72/2004 em vigor, uma revisão geral, como propõe a própria lei, ou suas diretrizes ainda são válidas e pertinentes na realidade atual dos bairros?
- Os ordenamentos da lei alterariam positivamente as dinâmicas que hoje impõem limitações ao crescimento e ordenamento dos bairros, como tráfego intenso e aumento da oferta imobiliária?
- Qual a real influência da lei nas intervenções urbanísticas?
- Quais as diferenças fundamentais que permeiam o discurso sobre os PEUS nos PDs de 1992 e 2011?
- Que consequências estas diferenças podem ter na elaboração e implementação de novas leis?

Para tanto, a **Seção 2** discorre sobre os planos propostos para a cidade do Rio de Janeiro e seus direcionamentos em relação à expansão urbana. O Decreto Municipal (DM) 322/1976 propõe um zoneamento único, genérico, que desconsidera as peculiaridades geomorfológicas, culturais e estruturais de cada área do Rio de Janeiro. No ano seguinte, em meio à época de centralização política advinda da ditadura militar, é editado o Plano Urbanístico Básico da Cidade do Rio de Janeiro (PUB-RIO), conhecido pela permanência deste caráter. No entanto, segundo

diversos autores e os próprios entrevistados para esta pesquisa, a pressão da sociedade por maior participação e descentralização política contribuiu para a inclusão, neste documento, do PEU, como instrumento de regulação e planejamento local.

O PEU foi mantido quando da elaboração do primeiro plano diretor da cidade, em 1992. Por ser um período de redemocratização, o posicionamento político da prefeitura municipal refletia este momento. Baseado no texto da Emenda Popular da Reforma Urbana, o PD/92 tinha caráter participativo. As diretrizes em relação aos PEUs eram bastante específicas e o prazo para elaboração era inalcançável devido à necessidade de se elaborarem mais de 50 PEUs em três anos. A implementação destas metas culminou no mandato de outro prefeito, que concebia um novo direcionamento para a gestão da cidade, ligado ao empresariamento urbano. Apesar disto, o PEU foi levado adiante graças à mobilização da sociedade civil e a determinação do Plano Diretor, que exigia seu cumprimento. No entanto, devido à quantidade de PEUs a serem elaborados, foi chegada à conclusão da necessidade da terceirização de alguns deles, inclusive o de Campo Grande. Nesta época, iniciaram-se os diagnósticos de cinco PEUs.

A **Terceira Seção** do trabalho apresenta brevemente a infraestrutura presente na região e alguns dados socioeconômicos e habitacionais da XVIII RA para que se possa relacioná-los com os direcionamentos apontados na LC 72/2004.

A região, por ser periférica, esteve ligada às atividades rurais até recentemente. A inauguração do ramal ferroviário D. Pedro II, no fim do século XIX, foi o primeiro grande incentivo ao avanço da urbanização. Posteriormente, as obras rodoviárias fortaleceram o crescimento da cidade nesta direção.

No início do regime militar houve a construção de inúmeras habitações populares na região, onde os terrenos eram baratos, e esta também foi uma forma de expansão urbana. Até os anos 80, a venda de lotes para autoconstrução era o principal meio de obter casa própria pela população de baixa renda. No entanto, com o fim do Banco Nacional de Habitação (BNH) e a crise econômica que atingiu o país em meados de 1980 houve uma diminuição drástica da construção de conjuntos habitacionais e da compra de terrenos pelas camadas populares. Por outro lado, o achatamento salarial devido à crise promoveu a busca das classes médias por lugares mais baratos para moradia, localizados na periferia.

Os anos 1990 caracterizaram-se pelo crescimento populacional da região e fortalecimento econômico, através do centro comercial e inauguração de um *shopping*, o primeiro da região. O período da elaboração do PEU – de 1996 até a aprovação da Lei nº. 72 – foi marcado por grande transformação da área, o que gera dúvidas quanto à eficácia da lei nos dias de hoje.

O intenso adensamento populacional vem ressaltando sérios problemas de infraestrutura. A chegada dos empreendimentos do PMCMV pode ser considerada agravante desta situação. De outro lado, estudos recentes mostram uma diversificação de classes sociais na região, antes predominantemente de baixa renda. É possível supor que as exigências de certos grupos sociais podem interferir nas decisões políticas para a área, melhorando a qualidade de vida em certas porções da RA.

A **Seção 4** dedica-se a relacionar a aprovação da LC 72/2004 aos impactos no mercado imobiliário da XVIII RA, que pode ter sofrido diretamente com a mudança dos parâmetros urbanísticos introduzidos por esta lei. A seção também trata dos dilemas da aplicação do PEU e seu lugar no Plano Diretor de 2011 (PD/2011) para a cidade do Rio de Janeiro.

Foi possível identificar o aumento das áreas e unidades habitacionais licenciadas, principalmente no bairro de Campo Grande. No entanto, tal aumento pode indicar a necessidade de revisão dos padrões urbanísticos. A definição e objetivos do PEU no PD/2011 tornaram-se mais abrangentes, sem conteúdo tão específico quanto o anterior, o que pode significar, dentre outros: um maior espaço para o poder público intervir sem estar referenciado pela lei em questão; um esvaziamento de sua importância; e ainda a percepção da inviabilidade de tal lei por inúmeras razões, tais como seu grande conteúdo e a dificuldade da análise pelo legislativo, por conta da tecnicidade expressa pela lei.

A **Última Seção** tem o objetivo de refletir sobre a importância do PEU como instrumento regulatório de ações locais, que prevê a participação da sociedade civil e garante meios de respeitar as singularidades na implementação e fiscalização de políticas públicas. O PD/2011 altera a importância de tal instrumento no âmbito local em vários sentidos. Por um lado, a diminuição do conteúdo obrigatório torna mais ágil o processo de aprovação e revisão, contudo, abre espaço para ações pontuais

de regulamentação que podem esvaziar o conceito de planejamento urbano local proposto no PEU.

A importância de uma lei no âmbito local pode regular e ordenar processos que já estejam em curso, podendo inclusive prever novas transformações. O que se questiona é como poder fazer valer a lei e como acompanhar estes processos, de modo que se tenha garantia do cumprimento de suas ações.

2 PLANOS E LEIS DE ORDENAMENTO E DESENVOLVIMENTO

URBANO

Foi somente com a permanência da Família Real no Brasil (1808 a 1821) que se passou a pensar em intervenções urbanas, indispensáveis, neste caso, as adequações da cidade do Rio de Janeiro às demandas dos portugueses (ABREU, 1996; BORGES, 2007). Teorias baseadas no higienismo e técnicas urbanas para infraestrutura permearam as discussões entre os cientistas neste século (ABREU, 1996).

No início do século XX, o Prefeito Francisco Pereira Passos (1902-1906) deu início a uma verdadeira reconstrução do centro da cidade, relacionando as intervenções à necessidade de higienização e saneamento. A retirada dos cortiços dá origem às favelas. As mudanças implementadas estavam pautadas pela ideia de organização espacial, segundo o modelo capitalista de acumulação (ABREU, 1996). O espaço deveria representar a importância do país naquele momento como produtor mundial de café (ABREU, 2006).

A era Vargas (1930 a 1945) foi marcada pela modernização da nação e da capital. Principalmente no governo municipal de Henrique de Toledo Dodsworth (1937 a 1945) muitas metas do Plano Agache (1930), que é considerado o primeiro plano diretor, foram concretizadas. O referido plano “pretendia ordenar e embelezar a cidade segundo critérios funcionais e de estratificação social do espaço”, entendia a erradicação das favelas como necessária para combater o “problema social e estético” que elas geravam (ibid., p. 86). O período foi marcado pela intensa urbanização e industrialização, resultando em altas taxas de migração, ampliando e ressaltando os problemas e conflitos urbanos (BORGES, 2007).

Com a transferência da sede administrativa do país para Brasília, o Rio de Janeiro tornou-se capital do estado da Guanabara. O Plano Dioxiadis (1963), então, aspira planejar a cidade para o futuro, idealizando, por exemplo, uma circulação viária densa, com várias linhas expressas, as quais apenas metade foi implantada: Linha Vermelha, Lilás¹ e Amarela. O plano prezava pela descentralização das

¹ A Linha Lilás faz a ligação do bairro de Laranjeiras com o bairro do Santo Cristo.

funções em uma lógica hierarquizada, mantendo um zoneamento misto, que não gerasse segregação dos usos (MENDES, 1998).

2.1 Ordenamento da Cidade: Decreto nº.322 e PUB-RIO

Em 1976 foi editado o DM 322, que instituiu o Regulamento de Zoneamento do Município do Rio de Janeiro. No entanto, este era um macrozoneamento que homogeneizava a cidade, descaracterizando peculiaridades locais e propondo gabaritos iguais para bairros com densidade populacional e morfologia distintas.

Segundo entrevista concedida por Andrea Borde², coordenadora de análise urbana do PEU Campo Grande, esta legislação acabou por produzir um encarecimento do solo, já que o potencial construtivo era alto – em alguns casos chegando a 18 pavimentos. A homogeneização das normas construtivas aprofundou a especulação do mercado de terras (BORDE, 2012).

No ano seguinte foi aprovado o Decreto nº. 1.269/1977, que normatiza o Plano Urbanístico Básico da Cidade do Rio de Janeiro. A meta era induzir, a partir do ordenamento territorial, o desenvolvimento socioeconômico. De acordo com Mendes (1998), o plano destacava-se por seu caráter tecnicista, arraigado ainda ao centralismo predominante na época. Contrariamente a este pensamento, conforme indicado nas entrevistas com os integrantes da equipe do PEU Campo Grande, o Projeto de Estruturação Urbana surgiu como pressão da sociedade, a fim de garantir que as particularidades urbanísticas locais fossem consideradas, sendo assim, um instrumento de descentralização da administração municipal.

O PUB-RIO definiu seis Áreas de Planejamento (APs) e 55 Unidades Espaciais de Planejamento (UEPs), que serviriam como base para elaborar os PEUs. Estes determinariam os “traçados viários, padrões de uso do solo e planos de massa” (RIO DE JANEIRO, 1977, art. 5º) e seriam desenvolvidos pela Superintendência de Planejamento da Secretaria Municipal de Planejamento. O PEU abrangeria:

1. áreas de centros e subcentros funcionais, existentes ou em potencial;
2. áreas remanescentes à execução de obras civis de porte;

² Doutoranda em Urbanismo pelo PROURB/UFRJ e professora Assistente da FAU/UFRJ.

3. áreas em processo de renovação ou remanejamento urbano;
4. áreas constituídas por vazios urbanos;
5. áreas de expansão periférica (ibid., art. 5º, § 2º).

Até 1985 foram elaborados os PEUs Urca, São Cristóvão e Botafogo. Já na gestão de Saturnino Braga (1986 a 1988), primeiro prefeito eleito após a ditadura, concretizaram-se os PEUs Leblon, Vila Isabel, Grajaú, Penha, Bangu e São Conrado. Este governo tendia à descentralização e ao planejamento urbano integrado (MENDES, 1998; OLIVEIRA, F., 2003).

2.2 O Plano Diretor de 1992

Na gestão de Marcelo Alencar (1989 a 1992), foi elaborado o Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro, com certo caráter participativo, principalmente quando da aprovação no Legislativo Municipal (BENJAMIM, 2003). SABOYA (2007, p. 39), explica que o:

Plano Diretor é um documento que sintetiza e torna explícitos os objetivos consensuados para o Município e estabelece princípios, diretrizes e normas a serem utilizadas como base para que as decisões dos atores envolvidos no processo de desenvolvimento urbano convirjam, tanto quanto possível, na direção desses objetivos.

Havia, dentre o corpo técnico da prefeitura, profissionais comprometidos com os ideais da reforma urbana, de modo que, não obstante a pressão contrária dos empresários, o prefeito posicionou-se a favor da aprovação do Plano e seu avanço nas questões sociais urbanas, como a integração das favelas à cidade formal, com base no texto da Emenda Popular, que influenciou as definições da Constituição Federal de 1988; o fortalecimento da necessidade de Políticas Sociais; e a preocupação com o meio ambiente e patrimônio histórico-cultural (COELHO, 2001). Em suma, o PD/92 incorporou novos instrumentos para a gestão da cidade e buscou a integração de políticas setoriais no quadro do planejamento urbano.

Um problema destacado por Villaça é que, apesar da participação popular, mesmo que incipiente, o Plano dependia de inúmeras regulamentações posteriores, para que assim pudesse ser aplicado. Além disso, o autor critica a extensão do mesmo, sendo extremamente abrangente, com diversas diretrizes e indicações, considerando-o um “plano que define orientações sobre como deverá ser o plano

quando ele vier a ser feito” (1999, p. 243 e 244). Esta questão foi recuperada pela urbanista e atual relatora especial da Organização das Nações Unidas para o direito à moradia adequada, Raquel Rolnik, durante a campanha dos PDs 2004-2006, ao considerar um problema para a aplicabilidade dos PDs.

Uma das leis a serem aprovadas posteriormente era exatamente o PEU, não mais orientando somente o traçado das vias e uso e ocupação, como no PUB-RIO, mas definindo as intensidades da ocupação, áreas para equipamentos urbanos e hierarquização de vias. Os PEUs seriam estabelecidos a partir das UEPs, definidas no plano como “áreas objeto dos Projetos de Estruturação Urbana, constituídas por um ou mais bairros em continuidade geográfica e definidas por analogias físicas ou urbanísticas, segundo indicadores de integração e compartimentação” (ibid., art. 42, § 3º).

2.3 O Projeto de Estruturação Urbana

O PEU constituía, no Plano Diretor de 1992, um instrumento regulatório de articulação de ações locais e de participação da sociedade civil, objeto de planejamento urbano para ir ao encontro das questões locais da cidade, buscando adotar políticas urbanas adequadas. Conforme o artigo 73, o PEU

definirá o controle de uso e ocupação do solo e as ações da administração para as Unidades Espaciais de Planejamento, observados os objetivos, princípios, diretrizes setoriais e por Áreas de Planejamento definidos nesta Lei Complementar, ouvidas as comunidades diretamente envolvidas (RIO DE JANEIRO, 1992).

Da mesma forma, o art. 152, inciso II, destaca a necessidade da “preservação da tipicidade da ocupação local”, abrindo assim, espaço para uma descentralização municipal e participação da comunidade aliadas a um planejamento permanente, sobretudo pelo possível controle das medidas pela população. Assim como o PD/92, o PEU deveria ser revisto periodicamente conforme a lei definisse. Alguns artigos definem seu conteúdo mínimo:

Art. 11 - o detalhamento das normas gerais de parcelamento da terra e de uso e ocupação do solo [...].

Art. 44, X - a estruturação das Unidades Espaciais de Planejamento [...] pela:

a) hierarquia das vias;

- b) definição das intensidades de uso e ocupação;
- c) determinação de áreas para equipamentos urbanos [...].

Art. 73 - O Projeto de Estrutura Urbana definirá o controle de uso e ocupação do solo e as ações da administração para as Unidades Espaciais de Planejamento, observados os objetivos, princípios, diretrizes setoriais e por Áreas de Planejamento definidos nesta Lei Complementar, ouvidas as comunidades diretamente envolvidas.

§ 1º - O Projeto de Estruturação Urbana trata da estruturação das Unidades Espaciais de Planejamento pela hierarquização das vias, pela definição das intensidades de uso e ocupação e pela determinação de áreas para equipamentos urbanos.

§ 2º - Na elaboração do Projeto de Estruturação Urbana serão consideradas as principais questões urbanísticas da Unidade Espacial de Planejamento e definidas propostas para o seu equacionamento.

§ 3º - Para a elaboração do Projeto de Estruturação Urbana o Poder Executivo poderá declarar e delimitar Áreas de Especial Interesse Urbanístico, às quais serão aplicadas normas transitórias de uso e ocupação do solo que a lei fixar [...].

Art. 74 - A lei do Projeto de Estruturação Urbana terá como conteúdo mínimo:

- I - a delimitação das Zonas e Áreas de Especial Interesse [...];
- II - a fixação de índices de Aproveitamento do Terreno e seus parâmetros urbanísticos;
- III - a fixação de índices e parâmetros urbanísticos para as edificações [...];
- IV - restrições que incidam sobre as edificações ou atividades existentes que não mais satisfaçam as condições da Zona ou Área de Especial Interesse em que se situam;
- V - a relação dos bens tombados ou preservados, com suas respectivas áreas de entorno;
- VI - o quadro de atividades relativo aos usos permitidos para as diversas zonas [...] (RIO DE JANEIRO, 1992, **grifo nosso**).

Estes elementos, em tese, permitiriam a adequação da legislação urbana às características locais próprias, definindo condições urbanísticas mais coerentes com as transformações em curso, além de prever a preservação do patrimônio histórico-cultural e ambiental, este último definido no artigo 75.

2.4 O Contexto da Elaboração dos PEUs Pós-Plano Diretor de 1992

No ano seguinte a aprovação do PD/92, instaurou-se um novo governo municipal, chefiado por Cesar Maia, com um distinto direcionamento político e de gestão para a cidade do Rio de Janeiro. Criticada por inúmeros estudiosos (VAINER, 2000; OLIVEIRA, L., 2003), a prefeitura passa a conduzir a gestão urbana segundo o modelo empresarial, importado da experiência catalã e idealizado por Jordi Borja,

que dirigiu, em 1993, o Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro, indo ao encontro de um projeto de “cidade empreendedora” e retirando o foco do Plano Diretor como principal elemento de planejamento (VAINER, 2000). Retoma-se a ideia de transformar a estrutura física da cidade, através de seu embelezamento, conforme os mais críticos afirmam. Porém, apesar de tal avaliação, deve-se reconhecer, também, a preocupação com a funcionalidade e integração da cidade. Desta feita, surgem programas como o Rio-Cidade³ e o Favela-Bairro⁴.

O novo governo não priorizou a elaboração dos PEUs, pois demandariam tempo e faziam parte de uma concepção de desenvolvimento urbano que não era defendida por aquela gestão. Contudo, devido à pressão da sociedade civil e organizações representativas, conforme afirmaram os entrevistados, iniciou-se o processo de preparação dos PEUs em 1994/1995, uma vez que já estava explicitamente instituída como medida obrigatória nos três anos seguintes a partir da promulgação do PD/92 (MENDES, 1998):

Ficam fixados os seguintes prazos para a adoção de iniciativas e medidas estabelecidas nesta Lei Complementar:

V - de três anos, para o encaminhamento à Câmara Municipal, pelo Poder Executivo, destas matérias:

- a) propostas de Projetos de Estruturação Urbana para todo o território municipal;
- b) projetos de lei de revisão dos Projetos de Estruturação Urbana vigentes, para sua adaptação às metas e diretrizes estabelecidas nesta Lei Complementar, em consonância com o disposto nos arts. 73 a 77. (RIO DE JANEIRO, 1992, art. 229).

Portanto, levando em consideração que o Plano Diretor determinava que fossem elaborados PEUs para toda a cidade e que estes correspondessem às UEPs, seria necessário produzir aproximadamente cinquenta PEUs em três anos, o

³ O Rio-Cidade atuou em áreas de uso predominantemente comercial em alguns bairros. Dentre os objetivos estavam a renovação do mobiliário urbano, soluções para problemas de drenagem e reformulação das redes da *Ligth* e antiga Telerj para o modelo subterrâneo, entre outros, com uma ideologia de integrar o cidadão ao espaço da cidade (OLIVEIRA, Márcio Piñon de. O Retorno à Cidade e Novos Territórios de Restrição à Cidadania In: **Territórios, Territórios**: Ensaios sobre o Ordenamento Territorial. Rio de Janeiro: DP&A, 2006. 2.ed. PPGG – Universidade Federal Fluminense, RJ. 411p.).

⁴ Projeto que propôs a urbanização e implementação de políticas sociais de integração das favelas à cidade. O programa objetivou complementar ou construir a estrutura urbana principal e oferecer condições ambientais de leitura da favela como bairro da cidade (Decreto nº. 14.332, de 7 de janeiro de 1995).

que era totalmente inviável!⁵. Neste sentido, a fim de conter o dispêndio de recursos e agilizar a feitura dos planos, decidiu-se introduzir a terceirização da elaboração do diagnóstico⁶ e minuta inicial⁷, com equipes para cada um dos PEUs então priorizados (MENDES, 1998).

2.5 Os Problemas da Terceirização

A partir da decisão sobre a terceirização, contrata-se o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) para definir uma metodologia para a elaboração dos PEUs (MENDES, 1998). Dentre as diretrizes estava a composição de uma equipe técnica multidisciplinar, que também levasse em conta a participação da população local. O projeto foi orçado em R\$ 1.600.000,00, em 1996 (OLIVEIRA, F. 2003).

Foi realizado então um concurso público nacional, promovido pela Secretaria Municipal de Urbanismo (SMU). Para a seleção das propostas participou o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB). Os PEUs definidos para a terceirização foram Taquara, Méier e Campo Grande. Outros dois foram produzidos na mesma época, sendo o PEU Tijuca todo elaborado pela Superintendência de Planos Locais (SPL) e o PEU Rio Comprido formatado de maneira mista, com participação da SPL e de uma equipe terceirizada. Nenhum destes chegou a ser aprovado no primeiro mandato de Cesar Maia, pelo contrário, todos os PEUs precisaram de mais tempo para cumprir o diagnóstico, sendo aprovados nos governos posteriores (Luiz Paulo Conde e segundo mandato de Cesar Maia). Houve também a necessidade de complementação de recursos, comprometendo a parceria entre a SMU e as equipes contratadas (MENDES, 1998).

Uma crítica de Mendes é que “a ideia de modelo vinha sendo substituída pela ideia de processo. A decisão de terceirizar implicava em instituir um novo ator como mediador da relação governo-sociedade e, mais além, um ator privado” (ibid., p. 103). Neste sentido, uma empresa privada pode, por um lado, agregar uma boa

⁵ A determinação foi cumprida em parte, havendo licitação para não mais que cinco dos 55 PEUs que deveriam ser elaborados. Não havia estrutura técnica e orçamento suficientes para tal façanha.

⁶ Estudo prévio que deveria incluir uma análise profunda da história, da geografia e dos processos sociais e urbanos das UEPs em questão, além de sugestões que entrariam no projeto de lei.

⁷ A minuta seria apresentada a prefeitura após o levantamento do diagnóstico e consultas à população. A equipe da Superintendência de Planos Locais, encarregada de analisar os produtos de cada PEU, tinha liberdade para modificar a minuta (MENDES, 1998).

capacidade técnica, mas, por outro, não deter o conhecimento do setor público necessário para o bom andamento do trabalho. Outra questão envolve o contato com a população, uma vez que a equipe necessita representar a prefeitura – mesmo não pertencendo à mesma –, buscando alinhamento entre o modelo de gestão municipal e as demandas da comunidade, que, por sua vez, pressiona em busca de soluções (ibid.). Por fim, um problema resultante da terceirização era que, nas reuniões da SPL com as equipes, prevaleciam as recomendações e posicionamentos da prefeitura, relegando, por vezes, o processo participativo construído e a autonomia técnica da empresa. No entanto, a entrega do produto conforme decidido pela prefeitura era condição *sine qua non* para receber os pagamentos previstos em contrato. Além disso, depois de entregues, os projetos de lei (PLs) sofreram remodelações as quais a equipe não teve acesso, demonstrando a fragilidade da parceria (ibid.).

2.6 A Metodologia do PEU

A metodologia desenvolvida pelo IBAM partiu da análise dos PEUs Bangu e Penha, que serviram de base para a construção dos novos Planos. Supunha-se que o PEU favorecesse a integralização de informações de diversos órgãos e instâncias da administração municipal. Também era esperado que o plano se tornasse um instrumento de planejamento local contínuo, monitorado pela sociedade (RIO DE JANEIRO, 1993; RIO DE JANEIRO, s/d). Este era um dos grandes avanços esperados para a gestão local: a participação da sociedade civil em todas as fases do processo, através de seminários e audiências públicas, como forma de contribuição e intervenção. É necessário refletir sobre a época da construção destes planos. A recente redemocratização do país e novos recursos legais enchiam de otimismo os envolvidos com a Reforma Urbana. Era um momento de muitas expectativas em relação ao avanço dos processos democráticos.

Como forma de divulgação, na etapa de diagnóstico, o IBAM, juntamente com a SMU, elaborou uma cartilha ilustrativa, explicando para que servia o PEU, de que se tratava, experiências anteriores, quem participava e como era feito. No caso da elaboração do diagnóstico e PL do PEU Campo Grande, objeto de estudo desta

monografia, foram desenvolvidas as seguintes etapas, que poderiam ocorrer simultaneamente:

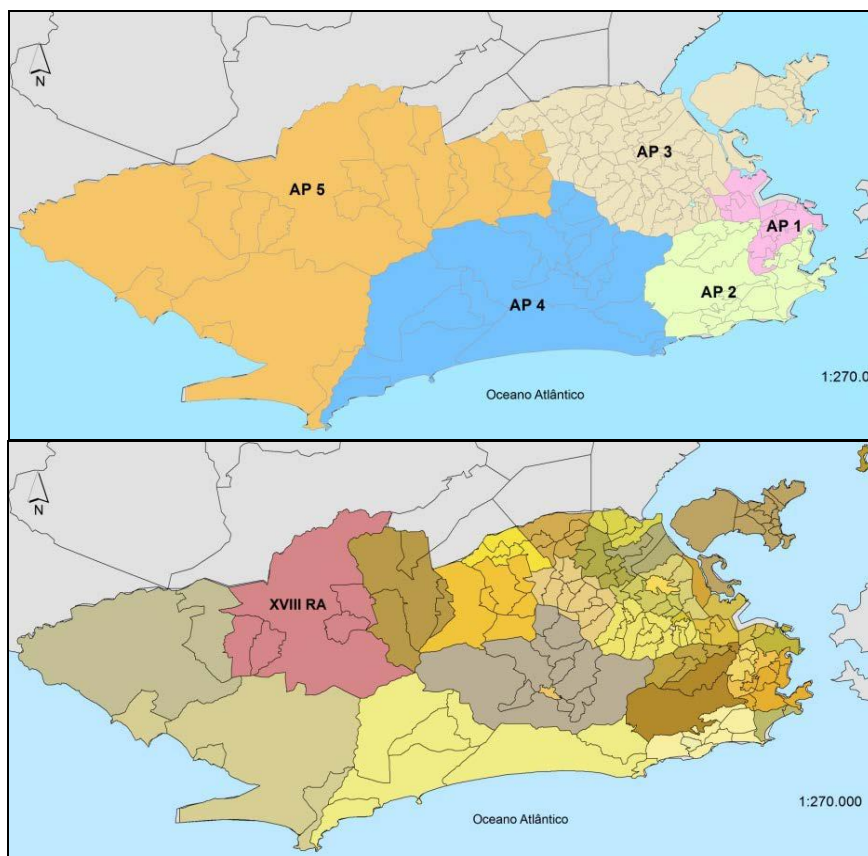
1. Pesquisa documental: legislação vigente a proposta
2. Análise bibliográfica
3. Cartografia
4. Pesquisa institucional em setores da própria prefeitura
5. Levantamento de campo
6. Divulgação/entrevistas (RIO DE JANEIRO, 1993).

A metodologia também previa atuações pós-PEUs, que estariam voltadas para o controle da sociedade civil sobre as medidas propostas e vigentes a partir de então. Para tal, fazia-se necessário a divulgação do conteúdo e facilidade do acesso à informação pela população.

2.7 O PEU Campo Grande

Considerada como área prioritária para elaboração dos PEUs no artigo 77 do Plano Diretor de 1992, a AP 5⁸ engloba a XVIII Região Administrativa (Mapas 1 e 2). A RA de Campo Grande é composta por cinco bairros: Campo Grande, Cosmos, Inhoaíba, Santíssimo e Senador Vasconcelos e conta com uma população de 542.084 habitantes, sendo o bairro de Campo Grande o mais populoso, onde vivem 60% dos moradores da região (IBGE, 2010).

⁸ A AP 5 corresponde as RAs de Bangu, Campo Grande, Guaratiba, Realengo e Santa Cruz, constituindo 48,4% do território da cidade.



Mapas 1 e 2: Localização da AP5 e XVIII RA na cidade do Rio de Janeiro.

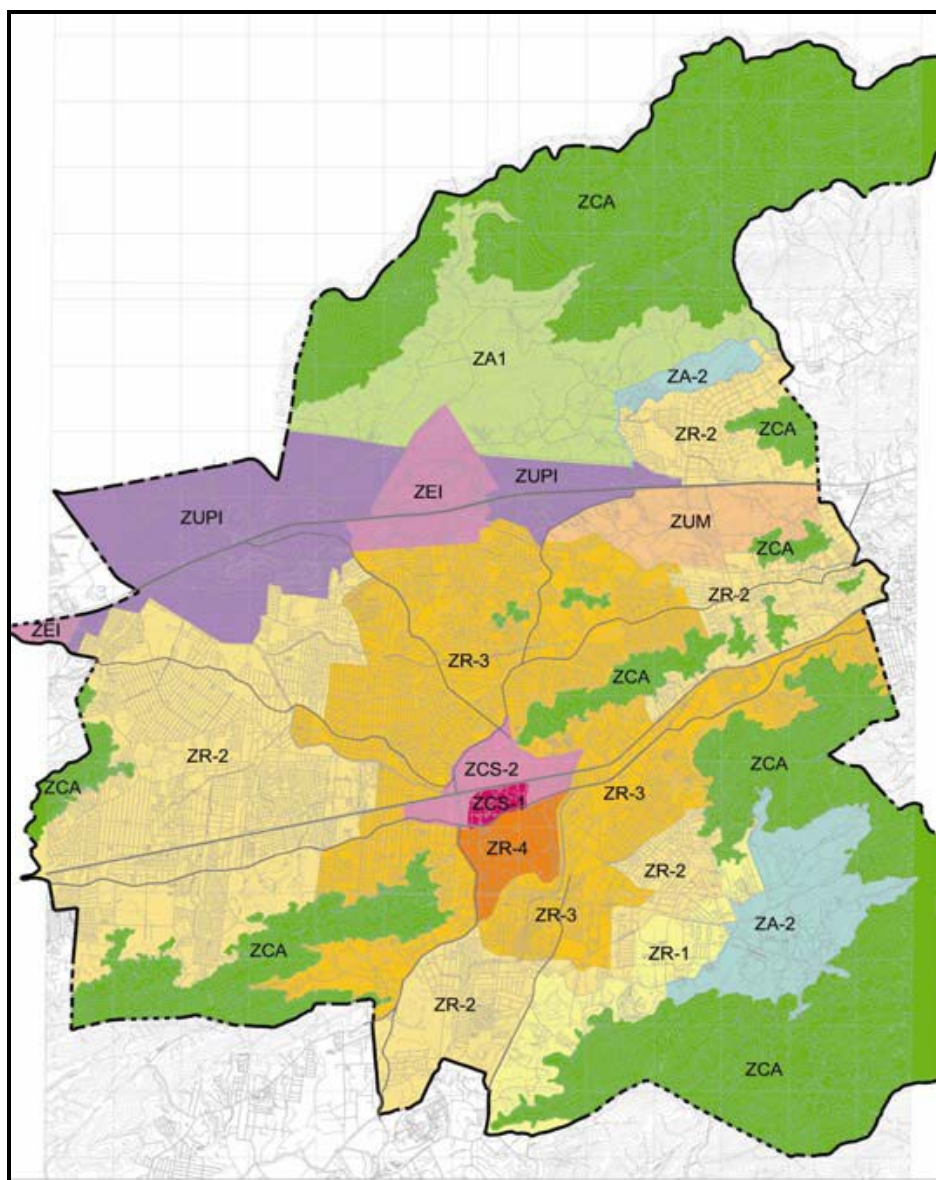
Fonte: IBGE, 2010. Adaptação da autora, 2012.

Analisando a RA de Campo Grande vê-se um processo de ocupação e intervenções públicas que multiplicaram as diversas especialidades do território: áreas residenciais, industriais, comerciais e de serviços, agrícolas e de conservação ambiental (FONSECA, 2011).

Iniciado o processo de sua elaboração em 1995, o PL do PEU Campo Grande foi aprovado na Câmara Municipal somente em 2004⁹, na forma de Lei Complementar. Como substituição ao Regulamento de Zoneamento de 1976, a LC n°. 72, de 27 de julho de 2004, pretendia regulamentar novos parâmetros de uso e ocupação do solo, assim, revendo as restrições daquele e orientando a expansão dos bairros de maneira ordenada. A região sofria conflitos ligados ao rápido crescimento da população e aos diversos usos do solo, principalmente relacionados ao meio ambiente. Por isto, buscava-se incentivar as atividades econômicas, adequar a produção habitacional para a população de baixa renda, limitar o

⁹ O PL n°. 62/2000 foi remetido ao legislativo em 10 de novembro de 2000 (Disponível em: <spl.camara.rj.gov.br/spl/spl_tramit_proj_assunto.jsp?jsessionid=416C33193AF1F57CD89684F1D3A4DF73?tipo=Lei+Complementar&numero=62&ano=2000>. Acesso em 1º fev. 2013).

adensamento nas áreas críticas em infraestrutura e revitalizar as áreas de entorno das estações ferroviárias, além de reforçar e estimular centralidades, tanto as existentes como aquelas em potencial. Os bairros envolvidos sofrem até hoje devido ao não equacionamento dos problemas ambientais (presença de rios contaminados, valas a céu aberto e falta de saneamento ambiental), à infraestrutura parca e à ocupação irregular ou clandestina. Para tal, idealizaram-se diretrizes que enfatizavam a preservação e recuperação do meio ambiente, bem como o estímulo a utilização e criação de equipamentos públicos e áreas de lazer.



Mapa 3: Zoneamento PEU Campo Grande – LC 72/2004.

Fonte: <[www.rio.rj.gov.br/smu/legisla%C3%A7%C3%A3o/PEU/PEU Campo Grande/PEU Campo Grande](http://www.rio.rj.gov.br/smu/legisla%C3%A7%C3%A3o/PEU/PEU%20Campo%20Grande/PEU%20Campo%20Grande)>.

Acesso em 14 jan. 2013.

O zoneamento da RA Campo Grande respeitou os diversos usos do solo que nela encontram-se. Verificam-se áreas industriais, agrícolas, comerciais, residenciais e de preservação ambiental. Esta variedade reflete na dificuldade de elaborar uma legislação urbanística eficaz, e reforça a necessidade de observar as tipicidades locais. A produção agrícola e a pecuária encontram-se nos extremos norte e sul, margeadas pelas zonas de conservação ambiental bem como áreas residenciais. Possivelmente estas fronteiras estão cada vez mais difíceis de serem definidas, sendo necessária fiscalização periódica para verificar a existência de irregularidades. Nas zonas industriais também é significativo o avanço da ocupação urbana.

Como observado, estão concentradas no subcentro de Campo Grande as duas Zonas de Comércio e Serviços, onde é notório que a circunvizinhança apresenta densa malha viária, que vai diminuindo em direção às fronteiras norte e sul, o que significa também ser a área dotada de maior infraestrutura e que primeiro se expandiu quando da transição rural/urbana.

A normatização de novos parâmetros para o território se deu através da fixação de doze zonas, de caráter definido pelos usos e atividades regulamentadas no Decreto nº. 25.700/2005. Parâmetros mais permissivos encontram-se no centro comercial de Campo Grande e mais restritivos próximos às áreas agrícolas, industriais e de conservação ambiental. Em 2006, o Decreto nº. 27.492 retificou o Quadro de Usos e Delimitação das Zonas, definido no DM 25.700/2005, no que tange à precisão da delimitação das zonas e alteração dos condicionantes à instalação de determinadas atividades. Destarte, a lei determina diretrizes que deveriam pautar a implementação de ações para o desenvolvimento físico-urbanístico da região.

Segundo os integrantes da equipe técnica, foram discutidas a regulamentação de alguns instrumentos de Planejamento Urbano no âmbito da RA de Campo Grande, como a outorga onerosa e IPTU progressivo. No entanto, como estes recursos legais não estavam regulamentados como um todo na cidade do Rio de Janeiro, a ideia foi descartada devido à possibilidade de distorções e prejuízos na sua aplicação em uma única região. Chegou-se ao entendimento de que estes tipos de instrumentos deveriam ser regulamentados na escala do município.

Vale ressaltar que a equipe da empresa¹⁰ que ganhou o concurso do PEU Campo Grande era composta por alunos do programa de Pós-Graduação do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, de turmas de mestrado formadas entre os anos de 1995 a 1999. Segundo as entrevistas concedidas, o grupo compunha elemento essencial à formatação do novo PEU, que deveria ter por nota fundamental a incorporação dos anseios populares à norma urbanística.

A próxima seção analisará as características físicas, socioeconômicas e habitacionais da XVIII RA, valendo-se das diretrizes e objetivos da referida lei como norte para discutir seus efeitos.

¹⁰ Casulo Ideias e Projetos para o Habitat.

3 A XVIII REGIÃO ADMINISTRATIVA E DIRETRIZES DA LC 72/2004

A seção aqui apresentada pretende discorrer sobre o contexto socioeconômico e estrutural da Região Administrativa de Campo Grande, relacionando-o com os objetivos e as diretrizes da LC 72/2004. Espera-se discutir os impactos que a lei tem provocado no desenvolvimento da região, tanto positivos quanto negativos, avaliando em que medida o plano foi aplicado.

3.1 Ocupação

Como região periférica¹¹ da cidade, a urbanização da RA de Campo Grande ocorreu em período recente, em meados do século passado. Antes disto, a colonização foi marcada pela presença dos jesuítas e agricultores, que estabeleceram ali a cultura da cana no século XIX, substituída pelo café, no século XX. Também no início do século passado a agricultura de hortifrutigranjeiros ganhou força, em especial a cultura da laranja. A pecuária, apesar de sempre presente na região não obteve destaque relevante para a sua economia (EBP, 2010).

Em relação à urbanização, até o século XX, é possível notar uma situação de estagnação. Deste modo, o diagnóstico do PEU, entregue pela equipe terceirizada, identifica quatro momentos de urbanização, o **primeiro** marcado pela chegada do ramal ferroviário D. Pedro II até Santa Cruz, no ano de 1878. Neste período, a ocupação limitou-se ao entorno das estações ferroviárias, que foi expandindo em direção ao interior quando da chegada dos bondes (FONSECA, 2011; RIO DE JANEIRO, 1996).

Em meados do século passado a produção da laranja destacou-se, o que rendeu a Campo Grande o título de Citrolândia (OLIVEIRA, L. 1960). Este fato vem marcar o **segundo** momento da urbanização, quando a produção agrícola é

¹¹ O termo periferia, recorrentemente utilizado neste trabalho, está baseado no conceito de Mauricio Abreu em “Evolução Urbana do Rio de Janeiro”. No livro em questão, o autor faz uma leitura sobre o suporte físico da cidade, de modo a verificar “o desenvolvimento de um complexo urbano compartimentado”. Isto é, grupos sociais ordenados “a partir de suas possibilidades de acesso e desfrute das vantagens urbanas de qualquer natureza”. O resultado é um “supercongestionamento do núcleo e progressiva deterioração das periferias”. Vale ressaltar que a Região Administrativa de Campo Grande é classificada por ele como periferia intermediária (2006, p.18).

exportada inclusive para a Europa Ocidental, contribuindo para o aumento da produção e, conseqüentemente, da população (RIO DE JANEIRO, 1996).

Entre os anos de 1940 e 1960, os loteamentos clandestinos foram a principal forma de expansão urbana e acesso à terra. Em 1954 houve também a extensão da Avenida Brasil, facilitando o deslocamento da população e oportunizando, na década seguinte, de modo articulado a um programa estatal que erradicou favelas na Zona Sul, a implantação de três conjuntos habitacionais em Bangu, próximos a esta via, e que hoje são bastante conhecidos pela violência e tráfico armado¹² (RIO DE JANEIRO, 1996; BIENENSTEIN, 2001). Ainda nos anos 60, a Companhia Estadual de Habitação do Rio de Janeiro (CEHAB) implantou quatro conjuntos: em Campo Grande, Inhoaíba, Bangu e Santa Cruz¹³. Os locais escolhidos caracterizavam-se pela distância da área central, sujeitando a população a condições urbanas precárias e limitada mobilidade. Por outro lado, a iniciativa abria novas frentes de expansão urbana.

A Avenida Brasil também contribuiu para a implantação dos Distritos Industriais na Zona Oeste da capital¹⁴, às suas margens, constituindo a nova fronteira para o desenvolvimento da região de Campo Grande. Este é considerado o **terceiro** momento de urbanização, com ênfase para a abertura da Av. Brasil, a eletrificação das ferrovias e o saneamento dos rios. Os loteamentos de baixa renda multiplicavam-se, incorporando as áreas de uso agrícola ao tecido urbano.

O fim dos anos setenta, quando ocorre uma crise aguda do Sistema Financeiro de Habitação, marca o **quarto** momento da urbanização, com a expansão intensa de ocupações irregulares/clandestinas para áreas rarefeitas. De 1960 a 1980, a AP5 cresceu em índices mais elevados que o do município, do estado e do país¹⁵ (RIO DE JANEIRO, 1996).

Resumindo a forma de produção de moradia entre 1936 a 1986, vê-se a predominância de parcelamentos regulares, irregulares e clandestinos. Contudo, a década de 1980 “promulga, [...], o fim do acesso à casa própria por meio dos loteamentos e dos programas de habitação para a população pobre. Em

¹² Vila Kennedy, Vila Esperança e Vila Aliança.

¹³ Disponível em <emilioibrahim.eng.br/d_3-82_4conjresidencial.shtml>. Acesso em 17 jun. 2011.

¹⁴ Em Campo Grande, Inhoaíba, Palmares e Santa Cruz. Neste período também foi inaugurado um Distrito Industrial na Zona Suburbana, em Fazenda Botafogo, que, assim como os outros, encontrava-se às margens da Avenida Brasil.

¹⁵ Crescimento de 1960/70: 84,5%; 1970/80: 46,9%; e 1980: 30,1% (RIO DE JANEIRO, 1996).

consequência deste esgotamento de crescimento urbano periférico, houve a difusão de favelas” (FONSECA, 2011, p.77). Neste mesmo momento, a extinção do Banco Nacional da Habitação (BNH) – sem a devida discussão de como dar continuidade à produção de moradia popular – teve como consequência o aumento em 294% da população vivendo em favelas na região, índice muito superior ao do município (23%), indicando a falta de política habitacional na AP5 (RIO DE JANEIRO, 1996) e de ações emergenciais e prioritárias do poder público. A crise econômica que atingiu o país contribuiu para a concentração das classes médias na periferia do Rio, ocorrendo o fenômeno conhecido como “enobrecimento da periferia” (RIBEIRO & LAGO, 1994). Assim, as construtoras foram mudando o perfil de seus clientes (RIO DE JANEIRO, 1996).

A década de 90 apresentou altas taxas de crescimento populacional na Zona Oeste (27,2%), afetando a produção do setor terciário e imobiliário (FONSECA, 2011). Uma nova tendência de ocupação e de tipologias habitacionais ganha corpo,

inicia, portanto, uma importante inversão. Como uma parcela significativa das glebas ainda vazias está em domínio de empresas loteadoras e a região continua a ser a principal alternativa no acesso à terra para a população de baixa renda, o processo que antes se baseava na conquista de novas terras através de loteamentos populares, hoje apresenta mudanças na estratégia de ocupação, que determina a lógica de acesso e produção de moradias e passa a se dar principalmente através de loteamentos clandestinos, invasões e favelas. Além disso, à ocupação desordenada do solo soma-se agora a possibilidade de adensamento via verticalização, e não mais somente por desmembramento de lote e intensificação na sua ocupação. É possível que esse processo se verifique nas áreas centrais, resultado de uma crescente valorização ocasionada pela concentração de investimentos públicos e privados (RIO DE JANEIRO, 1996, p.106).

Atento a esta realidade, o artigo 3º da LC 72/2004 estabelece a:

- I - priorização da alocação de investimentos na Área de Especial Interesse Social 2¹⁶ [...]
- II - priorização da Zona Residencial 2 para efeito de investimento público em habitação¹⁷;
- III - priorização das Áreas de Especial Interesse Social e da Zona Residencial 2 na implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
- IV - priorização das Áreas de Especial Interesse Urbanístico 1, 2, 3 e 4¹⁸, identificadas como centralidades potenciais, para realização de Urbanização Consorciada [...]

¹⁶ Descritas no anexo IIIc de mesma lei.

¹⁷ Cf. Mapa 3: Zoneamento PEU Campo Grande, Seção 2, p. 21.

Como não há um ordenamento de prioridades, preocupa a ideia de que possa haver, como é comum, um incentivo à ocupação sem que seja levada em consideração a falta de suporte estrutural. A ZR2 é a área onde, hoje em dia, há uma concentração de empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida, conforme será visto mais adiante no Mapa 4 (Distribuição espacial da oferta habitacional do PMCMV pelas RAs, sobre a mancha urbana de 2000, Seção 3, p. 26), o que torna um problema manter a qualidade de vida. No entanto, como efetiva melhoria, destacam-se a instalação de um viaduto em Inhoaíba e melhorias urbanísticas na Vila do Céu, em Cosmos, áreas localizadas na ZR2.

Um dos principais problemas da RA é a falta de esgotamento sanitário. A deficiência no tratamento de esgotos chega a 98%, contribuindo para a poluição dos corpos hídricos e aumento dos riscos de contaminação da população (EBP, 2010). Em meados de 2012, foi concedida à empresa Foz Águas 5 – parceria entre os grupos Odebrecht e Queiroz Galvão – a operação do serviço de saneamento básico na AP5. Até o fim da concessão, a meta é alcançar 100% em esgoto tratado, segundo o contrato assinado¹⁹. Ainda que o diagnóstico já apontasse esse problema, não houve disposições específicas na LC 72/2004 que contribuíssem para solucionar mais rapidamente a questão, uma vez que, dentro de seu conteúdo, era possível considerar as condições ambientais para o planejamento. Um dos objetivos da lei era “possibilitar a parceria com a iniciativa privada na implementação das políticas” (art. 2º, inciso VI), podendo entender esta concessão como parte dessa determinação.

Sobre a questão das Áreas de Especial Interesse Urbanístico (AEIU), somente houve ações urbanísticas nas AEIUs 2 e 3, e, ainda assim, recentes. Na AEIU2 as intervenções envolveram drenagem, duplicação de via e construção de um viaduto (ainda em andamento) e na AEIU3 o melhoramento restringiu-se à troca do asfalto e embelezamento da praça.

Com objetivo de analisar quais fatores poderiam contribuir com as melhorias urbanísticas (estéticos e estruturais) e expansão imobiliária na região, a subseção

¹⁸ I - AEIU 1 - Entorno da Estação Ferroviária de Cosmos; II - AEIU 2 - Entroncamento da Estrada da Posse com a Estrada do Lameirão; III - AEIU 3 - Praça Cabo Luiz Quevedo, no entroncamento da Estrada de Inhoaíba, Rua João Medeiros, Caminho do Tutóia e Rua Soldado Manoel Gomes; IV - AEIU 4 - Entroncamento da Rua Olinda Elis, Estrada do Pré e Estrada do Cabuçu.

¹⁹ Disponível em <<http://extra.globo.com/noticias/economia/legislacao-federal-usada-para-definir-cobranca-pelo-esgoto-5545577.html#ixzz29Cz6C9q7>>. Acesso em 14 out. 2012.

seguinte discorre sobre a situação socioeconômica e habitacional da RA. Deseja-se, através destas informações, entender se a implementação de políticas está balizada pela lei ou se estas ações estão ligadas a outros processos, bem como levantar as sugestões expressas no diagnóstico e que foram desconsideradas na LC nº.72.

3.2 Informações Socioeconômicas e Habitacionais

A AP5 apresenta a mão de obra mais jovem da cidade, porém com baixo índice de formação superior. No entanto, há um crescimento da escolaridade de ensino técnico-médio, devido à presença de instituições²⁰ voltadas para a capacitação de mão de obra qualificada destinada ao setor industrial (EBP, 2010). O acesso ao ensino superior é limitado pela distância e transporte público precário, no entanto tem aumentado à presença de instituições privadas²¹. Encontra-se na região apenas uma Instituição Pública de Ensino Superior, a Universidade Estadual da Zona Oeste (UEZO).

Como comprovação de que há um movimento de mobilidade social e chegada de uma população com maior renda, uma pesquisa recente chegou à conclusão – a partir do número de domicílios – que a maioria dos moradores da RA pertence à classe C1 (27,9%, 48.918 domicílios). Ocupando o 2º e 3º lugar, encontram-se as classes B2 (23,8%, 42.688 domicílios) e C2 (19,8%, 34.807 domicílios)²² (TARGET MARKETING, 2011). Uma vez que a região se aproxima do índice predominante do município (classe B2), infere-se que a localidade passa por um momento de maior dinamismo socioeconômico, ocasionando impactos positivos e negativos. Estes índices podem afetar a intensidade das ações da prefeitura, já que as exigências da população por melhorias têm aumentando. Por outro lado, pode ser que a população com nível de renda baixo encontre dificuldades em ocupar as áreas centrais, sendo impelidas para regiões periféricas, ainda mais carentes de infraestrutura básica (FONSECA, 2011). Neste sentido, como será visto adiante, os empreendimentos populares têm ocupado as áreas mais afastadas do centro da XVIII RA,

²⁰ Senac, Cima Escola Técnica, Centro de Formação Profissional Bezerra de Araújo, Escola Técnica Electra, Escola Técnica de Comércio Santa Cruz (LA ROVERE, 2009).

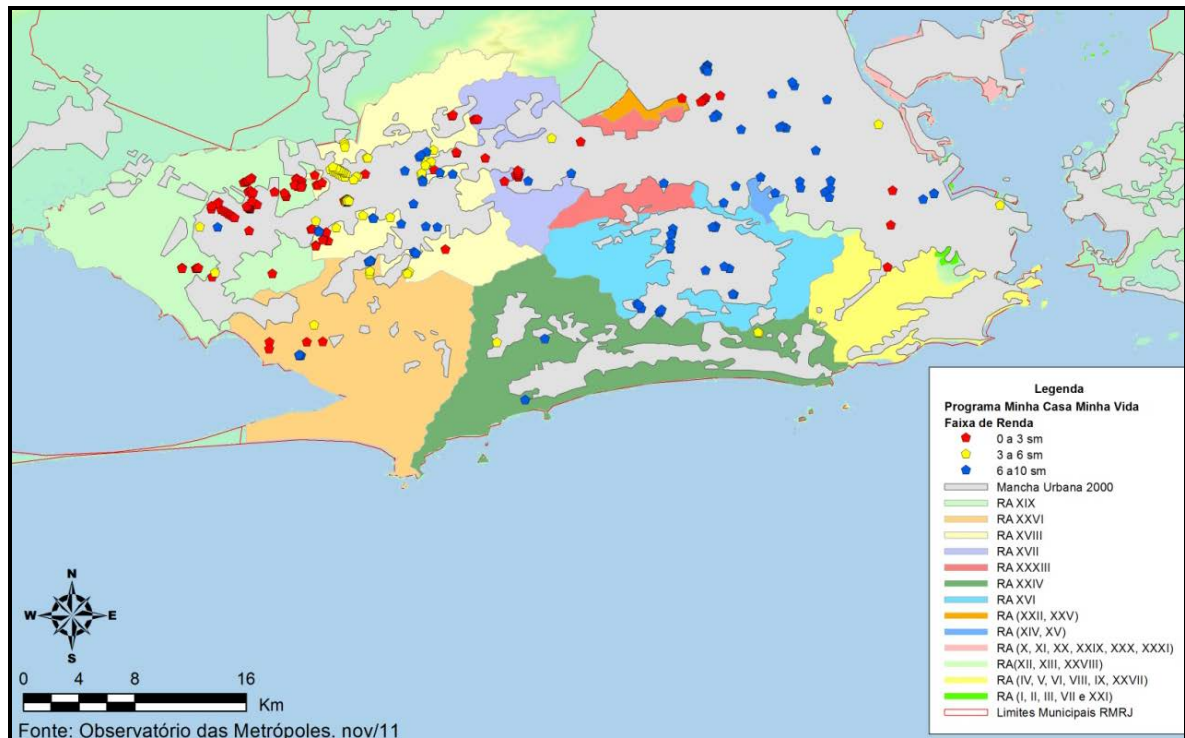
²¹ Centro Universitário Moacyr Sreder Bastos, Faculdade Bezerra Araújo, Fundação Educacional Unificada CampoGrandense, UniverCidade, Universidade Estácio de Sá.

²² Segundo o IPC Target 2011, Classe B2: R\$2.300,00, classe C1: R\$1.400,00, classe C2: R\$ 950,00. Todos baseados na renda familiar e no salário mínimo de R\$545,00.

direcionando a abertura de novos espaços para adensamento, não levando em consideração a falta de infraestrutura.

Apesar destas transformações do nível de renda e de o subcentro do bairro de Campo Grande agregar um grande polo de trabalho – correspondendo a 33% dos empregos da Zona Oeste –, a formação de nível médio é a escolaridade exigida para a maioria dos cargos, e, de certo modo, como resultado disto, a média salarial não passa de cinco salários mínimos (LA ROVERE, 2009). Desta forma, é possível inferir que as classes abastadas não trabalham na região ou, se trabalham, estão ligadas a um mercado informal – empresários sem legalização de lojas, por exemplo. Acredita-se que estes empregos sejam ocupados pela população do entorno, onde os índices de escolaridade são mais baixos e há menor acesso ao mercado de trabalho.

Nos últimos anos, o bairro de Campo Grande vem ocupando as primeiras posições em lançamentos imobiliários da cidade, sendo plausível creditar a expansão imobiliária a faixas de renda não integradas social e economicamente ao entorno, através de empreendimentos sofisticados e condomínios fechados. Isto porque as habitações do Programa Minha Casa Minha Vida mantém certo padrão em relação às faixas de renda da população, onde as de menor renda encontram-se mais distantes, nos bairros de Santa Cruz, Paciência e Senador Camará (pontos vermelhos). Através do mapa observa-se que os empreendimentos deste programa, além de estarem concentrados na Zona Oeste, correspondem a padrões periféricos de ocupação, já que se encontram na fronteira da mancha urbana do ano 2000, o que pode significar localidades com menos infraestrutura devido a recente expansão.



Mapa 4: Distribuição espacial da oferta habitacional do PMCMV (2009-2011) pelas RAs, sobre a mancha urbana de 2000.

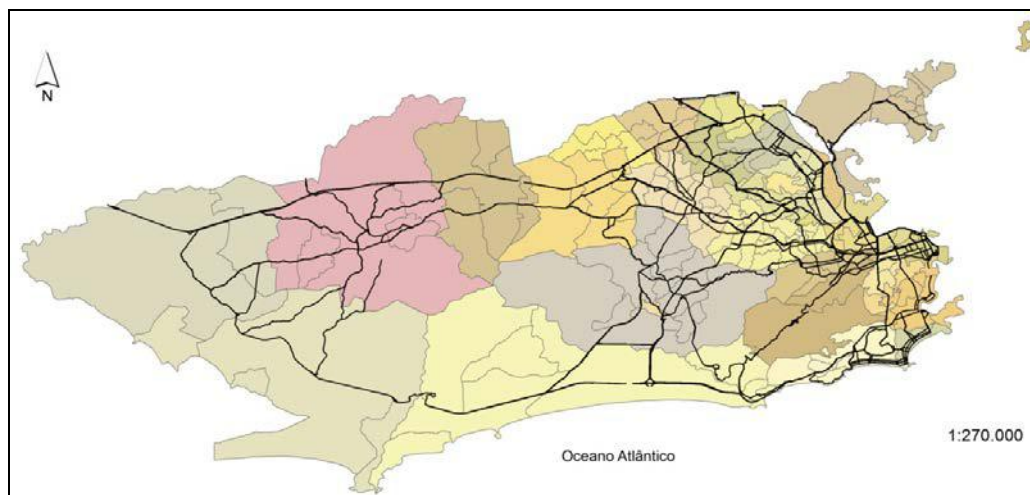
Fonte: SMH, 2011 e Observatório das Metrópoles, 2011.

Nota-se que a área central da RA dispõe de empreendimentos voltados para a faixa de 6 a 10 s.m. (azul) e um pouco menos centralizados, os de 3 a 6 s.m. (amarelo), porém em bastante quantidade. Sabe-se que os locais desvalorizados barateiam o custo da produção, contudo, há de se verificar as condições de habitabilidade que regem a região, como aquelas de infraestrutura, o que será visto a seguir.

3.3 Infraestrutura e Desenvolvimento Econômico

A região estudada conta com uma malha viária diversificada, com estrutura radiocêntrica, partindo do centro em direção longitudinal a várias partes. A malha urbana conecta a região a diversas cidades e a outros bairros do município. No entanto, há pouca variedade de trajetos, caracterizando-se por engarrafamentos constantes. A Avenida Brasil, a antiga Estrada Rio-São Paulo, Estrada da Posse, Estrada do Mendanha, Avenida Santa Cruz e Estrada do Monteiro são as principais vias que permitem estas conexões. O acesso à Barra da Tijuca foi facilitado através

da instalação do corredor expresso com ônibus articulado, denominado TransOeste. Uma possível consequência desta intervenção seria o desenvolvimento de áreas ainda pouco ocupadas ao longo deste trecho.



Mapa 5: Principais Eixos Viários do Rio de Janeiro, 2012

Fonte: IBGE, 2010. Adaptação da autora, 2012.

O bairro de Campo Grande agrega 40% do transporte público da Zona Oeste, garantindo a integração com o entorno, ainda que precariamente. No entanto, vale destacar que a distância do bairro à área central – 50 km, aproximadamente – é refletida, em muitos casos, no valor diferenciado da passagem, com algumas linhas chegando a cobrar R\$ 8,00 (oito reais). Como indício da ineficácia e inadequação da frota, há a presença de uma grande quantidade dos chamados transportes complementares, muitos dos quais irregulares. A rodoviária abriga linhas intermunicipais de média e longa distância, como Alcântara, Petrópolis, Volta Redonda, Barra Mansa, Piraí, Angra dos Reis, Itaperuna, Cabo Frio e Nova Friburgo, além de saídas diárias para São Paulo (FONSECA, 2011). Destaca-se, ainda, a malha ferroviária subutilizada e trens em más condições. Não há uma integração destes com os ônibus, o que torna sua utilização preterida em relação a este último.

A LC nº. 72 ordena, no artigo 3º, nos incisos V, VI, VII e VIII, a revitalização do entorno das estações ferroviárias através de pavimentação, iluminação, sinalização etc., inclusive com prioridade a RA quando do surgimento de programas de revitalização. Nenhuma das estações pertencentes à área em estudo sofreu alguma

reforma e ainda se vê a dificuldade do acesso aos cadeirantes, uma vez que muitas delas contam apenas com escadas.

Observam-se diretrizes legais que determinam a integração dos ônibus aos trens²³ e indicações de construção de ciclovias e incentivo ao transporte complementar (incisos X e XI). Sobre a implantação das ciclovias, houve uma série de problemas noticiados devido à falta de espaço para construção das mesmas. Um dos aspectos do crescimento do transporte complementar é o fortalecimento do crime organizado, denominado de “milícias”, na Zona Oeste e da ausência do Estado na melhoria do acesso ao transporte coletivo.

Atualmente a região sofre com intenso tráfego de veículos na área central, em direção tanto à Avenida Brasil quanto à Avenida das Américas. Uma solução proposta pela LC nº. 72 é a implantação de uma via longitudinal ligando o Viaduto Eng. Oscar Brito à Estrada do Magarça (inciso IX). A solução nunca foi posta em prática e o trânsito nesta direção torna-se cada vez mais caótico. Outro objetivo da lei é incentivar novas centralidades, de maneira a proporcionar uma circulação menos concentrada e evitar estes problemas. Tal incentivo pode ser, de certo modo, concretizado através do PMCMV, em virtude de sua descentralização e periferação. Há também a proposta de construção de edifícios-garagem na área central de Campo Grande. Estas diretrizes ainda não foram seguidas, apesar de serem boas soluções para o nó do trânsito.

Dentre as Áreas de Especial Interesse, também foi definida, no artigo 77, a Área de Especial Interesse Funcional (AEIF) para a implantação de um novo Terminal Rodoviário, ao norte daquele já existente. Em relação a isto, nada foi feito. Contudo, no lado sul, estão sendo construídas várias estações para ônibus articulados da TransOeste, em direção à Barra da Tijuca.

Como possível impulsionador do desenvolvimento socioeconômico e industrial do estado, está em construção o Arco Metropolitano²⁴, que ligará o Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (COMPERJ) em Itaboraí, aos Portos do Rio de Janeiro e de Itaguaí. Pretende-se transformar este arco no principal do

²³ “instalação de pequenos terminais rodoviários nas áreas centrais existentes e projetadas (Áreas de Especial Interesse Urbanístico), funcionando em regime de integração tarifária com o sistema ferroviário” (inciso VI, b).

²⁴ A via atravessará as cidades de Duque de Caxias, Guapimirim, Itaboraí, Itaguaí, Japeri, Magé, Nova Iguaçu e Seropédica.

estado, no ramo metalmeccânico e de exportação de minério. Está localizado em um entorno geoeconômico estratégico na América do Sul, podendo alcançar um raio de influência de até 500 km (FONSECA, 2011).

O artigo 3º do PEU Campo Grande ordena a implantação de serviços nas áreas de Educação, Saúde, Desenvolvimento Social, Cultura e Lazer (inciso XIII), bem como a utilização de equipamentos comunitários segundo o interesse da população (inciso XIV). Neste sentido, percebe-se a falta de espaços culturais. Não há presença de museus ou centros culturais, alguns cinemas encontram-se no *West Shopping* e *ParkShoppingCampoGrande*. A RA conta com a presença de três teatros²⁵ e uma biblioteca popular subutilizada. Como exceção à precariedade, destaca-se o Centro Esportivo Miécimo da Silva, um dos maiores da América Latina. Este complexo possui diversos equipamentos, recebeu competições do Pan-Americano em 2007.

Em relação ao setor da saúde, há a presença do Hospital Estadual Rocha Faria, duas Unidades de Pronto Atendimento (UPA), duas Clínicas da Família e alguns postos de saúde. Dentro em breve, o hospital mencionado será objeto de uma parceria público-privada, prevendo-se uma ampliação de 400% na capacidade de atendimento²⁶. As outras unidades de saúde citadas não atendem suficientemente a população, há falta de inúmeros especialistas, havendo a necessidade de se recorrer a hospitais particulares ou dirigir-se a outras localidades.

Observando a questão ambiental na região, destacam-se duas áreas objeto de tutela ambiental: os Maciços Gericinó-Mendanha e Pedra Branca²⁷, constituídos como parques municipal e estadual, respectivamente. Outras localidades poderiam ser melhor aproveitadas para o ecoturismo, como as cachoeiras do Rio da Prata e Mendanha. Nenhuma das parcas opções faz parte das alternativas de lazer indicadas no site da Secretaria de Cultura da Cidade do Rio de Janeiro.

Os conflitos ambientais envolvem a ocupação de áreas de preservação, nas encostas de morros e nas margens dos rios, bem como a precariedade do saneamento ambiental. Na zona agrícola, a urbanização começa a avançar, havendo uma competição pelo espaço nestas áreas. A LC nº. 72 manifesta-se em

²⁵ Teatro Moacir Bastos, Teatro de Arena e Teatro Arthur Azevedo.

²⁶ Disponível em <www.saude.rj.gov.br/imprensa-noticias/9245-governo-do-estado-vai-construir-um-novo-hospital-estadual-rocha-faria.html>. Acesso em 14 jan. 2013.

²⁷ O maciço da Pedra Branca possui o ponto mais alto da cidade (1.025 m).

relação às Áreas de Especial Interesse Ambiental no artigo 76. Dentre as diretrizes, foi proposta a implantação de Parque Municipal no morro Luís Bom, na AEIA1 (inciso I), onde atualmente cresce o número de casas nas encostas. Neste sentido, não houve nenhum avanço. Ao todo são consideradas como Áreas de Especial Interesse Ambiental sete localidades em diferentes bairros da região.

Em suma é possível observar que a Lei Complementar que instituiu o PEU traz inúmeras possibilidades de ordenamento urbano e inclusive diretrizes que já previam o adensamento urbano acelerado. No entanto, mesmo já passados quase dez anos, muitos dos ordenamentos não foram concretizados, o que perpetua a situação de falta de planejamento, ainda que haja lei específica. Questiona-se, portanto, qual o avanço real do ordenamento urbano na região de Campo Grande.

A seção seguinte tratará dos dilemas da aplicação do PEU e seu papel no contexto da decisão de um novo Plano Diretor para a cidade do Rio de Janeiro.

4 AVALIAÇÃO DA APLICAÇÃO DO PEU E DILEMAS ATUAIS

Esta seção dedica-se a relacionar a aprovação da Lei Complementar nº. 72 à realidade da XVIII RA, em especial à expansão do ramo imobiliário, que pode ter sofrido diretamente com a mudança dos parâmetros urbanísticos introduzidos pela lei. Deseja-se, ainda, encontrar pontos convergentes e divergentes entre o Plano Diretor de 1992 e o vigente, no que tange à regulamentação do PEU. Por fim, foram levantadas questões sobre a eficácia, importância e influência da lei para a realidade da região e sobre a necessidade de sua revisão.

4.1 Avaliação dos Efeitos da lei do PEU sobre o Mercado Imobiliário

Além de todos os parâmetros urbanísticos institucionalizados, levando em consideração a dinâmica local e populacional, foram lançadas diretrizes que, à primeira vista, atuariam na melhoria da qualidade de vida e, provavelmente, evitariam danos futuros relacionados ao acelerado (e não planejado) crescimento urbano.

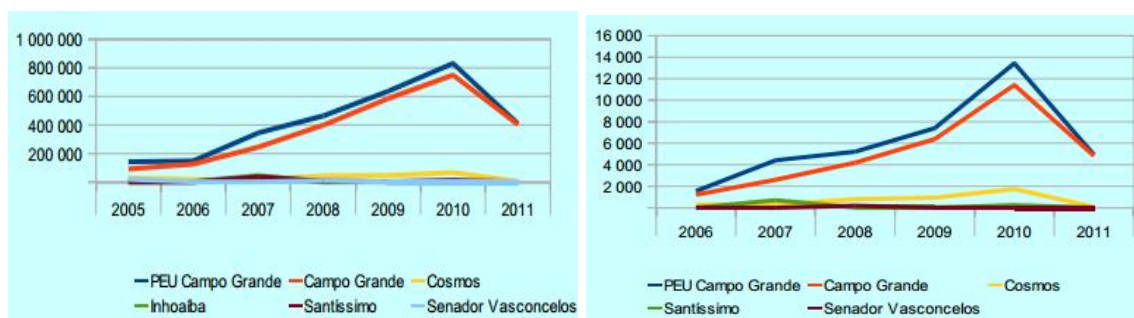
Uma grande perda, após a aprovação da LC 72/2004, foi a não continuidade das consultas populares. A participação da sociedade durante e após o processo, enfatizada pela equipe responsável pelo PEU Campo Grande e pela metodologia desenvolvida pelo IBAM, não garantiu o acompanhamento e a fiscalização. As ações neste âmbito, previstas na metodologia, indicavam a necessidade de divulgação do conteúdo e do acesso à informação pela população. Contudo, estas práticas não foram definidas no PEU Campo Grande. Hoje, até mesmo algumas autoridades não têm conhecimento desta lei, haja vista a reunião, presenciada pela autora, da Federação Municipal das Associações de Moradores do Município do Rio de Janeiro (FAM-RIO) em que um deputado federal afirmou ser necessária a formulação de um “Plano Diretor” para a RA de Campo Grande.

As intervenções urbanísticas recentes, embora reflitam alguns direcionamentos da LC nº. 72, não necessariamente estão ligadas a ela. A mobilidade social pode ter sido um dos principais responsáveis pelos investimentos em infraestrutura, uma vez que há uma demanda diferenciada vinda de classes

sociais de maior renda, que costuma pressionar os órgãos públicos. O aumento do uso de veículos individuais mostra a limitação da malha viária em suportar tamanho acréscimo de carros nas ruas. Percebe-se que, mesmo havendo certo melhoramento, não há investimento em equipamentos públicos básicos, como o transporte e saneamento. De fato, o incentivo macroestrutural a veículos individuais fortalece a subutilização do transporte público, no entanto, esta região ainda é marcada por forte presença de camadas de renda baixa, que usam este modal como única opção de transporte.

Sobre licenciamentos de habitação, a lei pode ter impulsionado a transformação de áreas estagnadas, como pode ser observado nos gráficos abaixo.

Gráficos 1 e 2: Área Total Licenciada e Total de Unidades Licenciadas na XVIII RA

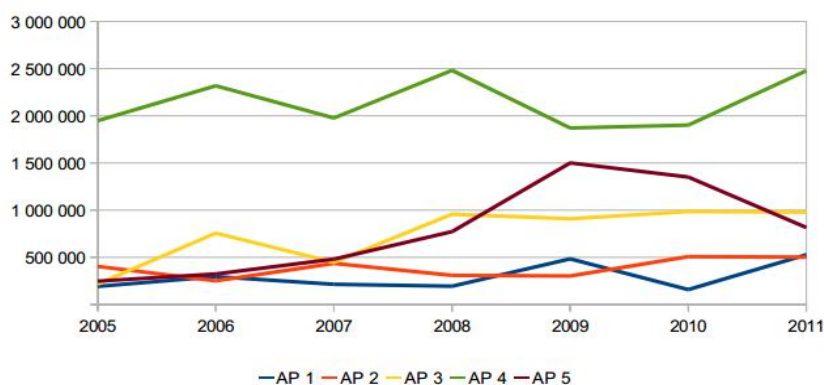


Fonte: <http://www2.rio.rj.gov.br/smu/compur/pdf/compur_const_civil.pdf>. Acesso em 14 jan. 2013.

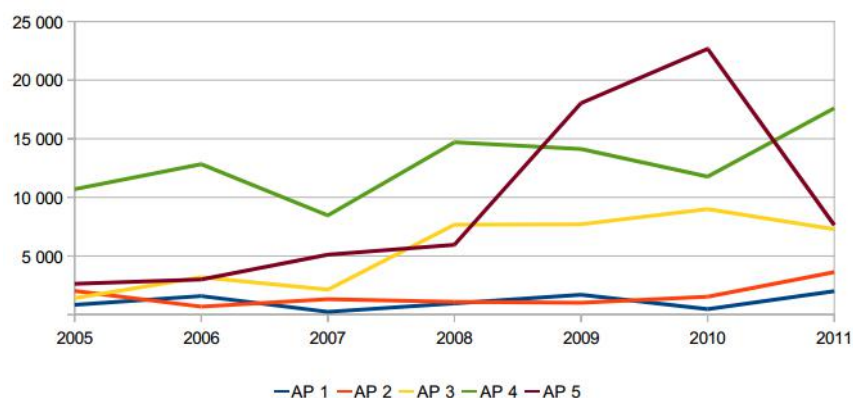
Verifica-se o crescimento imobiliário disparado no caso de Campo Grande, e bem mais tímido nos casos de Cosmos e Santíssimo, os dois associados à chegada, nos últimos anos, do PMCMV, principalmente em Cosmos.

Dentre as cinco APs da cidade do Rio de Janeiro, de 2005 a 2011, a AP5 permaneceu em segundo lugar, em relação à área licenciada, e passou para primeiro, em 2009 e 2010, no quesito número de unidades licenciadas.

Gráfico 3: Evolução da Área Total Licenciada por Área de Planejamento



Fonte: Ibid.

Gráfico 4: Evolução do Número de Unidades Licenciadas por Área de Planejamento

Fonte: Ibid.

Estes números podem estar diretamente relacionados à aprovação da LC 72/2004, conforme informou Marisa Pimenta, gerente de Planejamento Local da AP5, uma vez que foi reformulada a legislação urbanística, permitindo diversos usos, além do aumento do gabarito em algumas localidades e incentivo à ocupação e atividades em outras.

O crescimento recente, no entanto, revela a construção de grandes grupamentos residenciais multifamiliares, o que exige uma revisão dos parâmetros urbanísticos para uma melhor adequação à realidade, levando em conta o acelerado processo de urbanização, adensamento e demanda. A tabela abaixo apresenta a posição de destaque que o bairro de Campo Grande vem ganhando no número de lançamentos imobiliários.

Tabela I: Evolução da Participação dos Bairros no Total de Lançamentos.

	2007	2008	2009	2010	2011
1º	Jacarepaguá	Barra da Tijuca	Barra da Tijuca	Barra da Tijuca	Barra da Tijuca
2º	Barra da Tijuca	Jacarepaguá	Campo Grande	Campo Grande	Jacarepaguá
3º	Recreio	Campo Grande	Jacarepaguá	Jacarepaguá	Recreio
4º	Del Castilho	Recreio	Recreio	Vila da Penha	Campo Grande
5º	Campo Grande	Tijuca	São Cristóvão	Irajá	Tijuca

Fonte: <www2rio.rj.gov.br/smu/compur/pdf/compur_ademi.pdf> Acesso em 14 jan. 2013.

A hipótese já levantada sobre o PMCMV poder contribuir com uma maior redistribuição das áreas de comércio e serviços é pertinente. Tem havido a verticalização e o adensamento das estradas que se ligam diretamente à Avenida Brasil, como Estrada do Mendanha, Estrada do Campinho e Estrada da Posse, o que proporciona a dinamização do comércio de bairro. A LC nº. 72 já tocava neste ponto, pois a finalidade das AEIUs é incentivar o comércio descentralizado e criar

pequenos terminais de ônibus que permitam a integração com as estações ferroviárias.

É necessário apontar a queda da participação nos lançamentos em 2011, observado em todos os gráficos das páginas 36 e 37, contudo, ainda é muito cedo para chegar a conclusões, não sendo possível avaliar se está havendo uma reversão da curva de crescimento da região, ou apenas reflete um momento transitório.

Em relação aos empreendimentos recentes, vale destacar a inauguração do *ParkShoppingCampoGrande*, tendo como justificativa o crescimento da cidade e as Olimpíadas 2016. Antes mesmo de a obra estar concluída, já havia uma grande especulação e valorização do solo ao redor, principalmente por estar na via que abre caminho a TransOeste, em direção a Barra da Tijuca. As transformações que podem ocorrer, dentro de pouco tempo, são inúmeras. Ainda há a possibilidade de expansão e implantação de prédios comerciais e residenciais.

A valorização do solo é sentida em todos os bairros da RA, especialmente em Campo Grande. Através de uma rápida pesquisa *on-line* é possível encontrar inúmeros imóveis, novos e usados, a preços comparáveis a Barra da Tijuca, bairro conhecidamente de classe média-alta. A quantidade de incorporadores presentes na região aumentou em grande proporção, são habitações multifamiliares e geminadas que variam de R\$ 90.000,00 a R\$ 300.000,00 (FONSECA, 2011). Conjectura-se sobre o limitado acesso das classes sociais de baixa renda à casa própria em locais centrais da RA, pois os empreendimentos populares, como já observado, concentram-se em áreas periféricas e com pouca infraestrutura. Pode-se creditar esta valorização, de certo modo, aos novos parâmetros urbanísticos inseridos pela LC 72/2004, que aumentaram o gabarito em algumas localidades e permitiram o desenvolvimento de atividades mais descentralizadas das zonas de comércio e serviços identificadas oficialmente no zoneamento do PEU Campo Grande.

Sobre as áreas de interesse social (AEIS), ainda que pouco abordadas neste trabalho, é importante ressaltar que as suas imprecisas delimitações precisam ser revisadas. Isto porque o crescimento acelerado transformou e ampliou estas localidades, sendo necessária uma melhor representação da realidade a fim de haver intervenções públicas mais pertinentes e justas. Esta revisão, porém, não é obrigação da lei do PEU, e sim da legislação sobre AEIS, atribuída aos órgãos

responsáveis pela regularização destas áreas. É válido destacar, por fim, que, apesar de ter havido um esforço em contar com a participação popular na elaboração do diagnóstico, segundo a equipe contratada do PEU Campo Grande²⁸, durante o processo da preparação do projeto de lei, a Prefeitura tinha total liberdade para modificá-lo. Foi confirmado inclusive, em entrevista com a atual gerente de planejamento local da AP5²⁹, que, de fato, houve modificações.

No entanto, como as mudanças no projeto eram feitas ao longo das reuniões com a equipe, não foi possível mensurar qual a importância dos artigos que não entraram no projeto de lei nº. 62/2000. Apenas podem ser mencionados àqueles que levados à aprovação da Câmara, foram vetados: os artigos 20 e 39, que tratavam de projetos de arruamento na ZR 2 e disposições sobre grupamentos de edificações, que atenderiam ao Regulamento de Zoneamento.

4.2 O Lugar do PEU no Plano Diretor de 2011

Esta subseção pretende fazer uma comparação entre o PD/92 e o PD vigente, de maneira a salientar as mudanças na forma de atuação, aplicabilidade e importância da lei do PEU para a atual gestão.

Observa-se, primeiramente, a diferença no número de artigos que citam o PEU. No antigo plano foram 12 artigos (dentre 234), correspondendo a 5% do total de artigos, enquanto no PD vigente foram apenas três artigos (dentre 339) mencionando o PEU, computando 0,8% do total. De alguma forma, este dado quantitativo aponta para uma diminuição da importância do PEU na resolução das questões relacionadas ao uso e ocupação do solo. Mediante tal fato, é possível levantar algumas hipóteses: (i) a perda da importância dada ao instrumento no planejamento local; (ii) a intencionalidade de sua desregulação, ao passo que deixa o conteúdo mais livre para determinações legislativas pontuais vindas da prefeitura e/ou câmara; ou ainda (iii) a percepção de que no PD/92, o PEU era carregado de conteúdo técnico e especificidades, prejudicando a leitura pela Câmara e/ou sua própria aplicabilidade.

²⁸ BORDE, 2012; MENDES, 2012.

²⁹ PIMENTA, 2012.

Fator de importância para análise aqui desenvolvida é a previsão de revisão. No PD atual não há esta previsão, deixando uma lacuna quanto a esta necessidade, diferente do que dispunha o artigo 73, parágrafo 4º, no PD/92: “O Projeto de Estruturação Urbana será instituído por lei e avaliado e revisto periodicamente, nos prazos fixados na lei que o instituir”. No caso de Campo Grande, a própria LC 72/2004 estabeleceu o prazo de dez anos para a sua revisão, prevista, portanto, para o ano de 2014. Contudo, através das entrevistas com os técnicos da prefeitura, verificou-se que não há nenhuma pretensão em realizar tal revisão, por conta da imensa carga de trabalho e de outros PEUs ainda em fase de elaboração³⁰.

Como meio de ressaltar similaridades e discrepâncias, elencaram-se alguns pontos-chave de regulamentação do PEU no PD/92 e comparou-se com o PD/2011.

Quadro 1: Diretrizes do PEU nos PDs 1992 e 2011

1992	2011
Definição do PEU	
<p>O Projeto de Estrutura Urbana definirá o controle de uso e ocupação do solo e as ações da administração para as Unidades Espaciais de Planejamento, observados os objetivos, princípios, diretrizes setoriais e por Áreas de Planejamento definidos nesta Lei Complementar, ouvidas as comunidades diretamente envolvidas.</p> <p>§ 1º. O Projeto de Estruturação Urbana trata da estruturação das Unidades Espaciais de Planejamento pela hierarquização das vias, pela definição das intensidades de uso e ocupação e pela determinação de áreas para equipamentos urbanos.</p> <p>§ 2º. Na elaboração do Projeto de Estruturação Urbana serão consideradas as principais questões urbanísticas da Unidade Espacial de Planejamento e definidas propostas para o seu equacionamento (art. 73).</p>	<p>O Plano de Estruturação Urbana é o instrumento que estabelece as diretrizes para o desenvolvimento local e, segundo as quais, atualiza e aprimora a legislação urbanística para um bairro ou um conjunto de bairros (art. 68).</p> <p>O Plano de Estruturação Urbana terá como objetivos, diretrizes e conteúdo:</p> <p>III. compatibilização do adensamento e da ocupação urbana com as limitações do meio físico e com a capacidade de infraestrutura existente e a que vier a ser implantada, incluindo-se também, da mesma forma, a rede estrutural de transporte viário;</p> <p>V. utilização dos instrumentos de política urbana previstos nesta Lei Complementar com o objetivo de obter recursos para investimentos em obras públicas de infraestrutura na região objeto de PEU (art. 69).</p>
Conteúdo Mínimo	
<p>O detalhamento das normas gerais de parcelamento da terra e de uso e ocupação do solo será feito em Projeto de Estruturação Urbana - PEU, instituído por lei.</p> <p>Parágrafo único. O Projeto de Estruturação Urbana define a legislação urbanística das Unidades Espaciais de Planejamento - UEP, a partir das peculiaridades de cada bairro ou do conjunto de bairros que as compõem (art. 11).</p>	<p>Plano de Estruturação Urbana será feito por Lei de iniciativa exclusiva do Poder Executivo.</p> <p>O Plano de Estruturação Urbana terá como objetivos, diretrizes e conteúdo:</p> <p>I. alteração ou detalhamento das intensidades de uso e ocupação e de parâmetros definidos na legislação urbanística vigente, obedecida a nomenclatura e conceitos estabelecidos neste</p>

³⁰ Em nível de esclarecimento, houve uma mudança no nome do PEU, que passou de *Projeto de Estruturação Urbana* no PD/92 para *Plano de Estruturação Urbana* no PD/2011, não havendo nenhuma explicação para o fato.

<p>O Projeto de Estrutura Urbana definirá o controle de uso e ocupação do solo e as ações da administração para as Unidades Espaciais de Planejamento, observados os objetivos, princípios, diretrizes setoriais e por Áreas de Planejamento definidos nesta Lei Complementar, ouvidas as comunidades diretamente envolvidas.</p> <p>§ 1º. O Projeto de Estruturação Urbana trata da estruturação das Unidades Espaciais de Planejamento pela hierarquização das vias, pela definição das intensidades de uso e ocupação e pela determinação de áreas para equipamentos urbanos.</p> <p>§ 2º. Na elaboração do Projeto de Estruturação Urbana serão consideradas as principais questões urbanísticas da Unidade Espacial de Planejamento e definidas propostas para o seu equacionamento.</p> <p>§ 3º. Para a elaboração do Projeto de Estruturação Urbana o Poder Executivo poderá declarar e delimitar Áreas de Especial Interesse Urbanístico, às quais serão aplicadas normas transitórias de uso e ocupação do solo que a lei fixar [...] (art. 73).</p>	<p>Plano Diretor e na Lei de Uso e Ocupação do Solo;</p> <p>II. diretrizes para a proteção ao meio ambiente natural e cultural e à paisagem local, quando for o caso;</p> <p>III. compatibilização do adensamento e da ocupação urbana com as limitações do meio físico e com a capacidade de infraestrutura existente e a que vier a ser implantada, incluindo-se também, da mesma forma, a rede estrutural de transporte viário;</p> <p>IV. indicação de áreas sujeitas à intervenção conforme o disposto no Anexo IV deste Plano Diretor pela declaração de Área de Especial Interesse – AEI;</p> <p>V. utilização dos instrumentos de política urbana previstos nesta Lei Complementar com o objetivo de obter recursos para investimentos em obras públicas de infraestrutura na região objeto de PEU;</p> <p>VI. contenção do processo de ocupação desordenada em loteamentos irregulares, clandestinos e invasões, por meio de situações diferenciadas previstas nesta Lei Complementar;</p> <p>VII. garantir meios de participação da população local para atendimento de suas sugestões, propostas e recomendações.</p> <p>Parágrafo único. O Plano de Estruturação Urbana não poderá exceder os índices de aproveitamento de terreno definidos no Anexo VII deste Plano Diretor, nas legislações das Áreas de Especial Interesse e os definidos para as Unidades de Conservação da Natureza (art. 69).</p>
<p>A lei do Projeto de Estruturação Urbana terá como conteúdo mínimo:</p> <p>I. a delimitação das Zonas e Áreas de Especial Interesse [...];</p> <p>II. a fixação de índices de Aproveitamento do Terreno e seus parâmetros urbanísticos;</p> <p>III. a fixação de índices e parâmetros urbanísticos para as edificações [...];</p> <p>IV. restrições que incidam sobre as edificações ou atividades existentes que não mais satisfaçam as condições da Zona ou Área de Especial Interesse em que se situam;</p> <p>V. a relação dos bens tombados ou preservados, com suas respectivas áreas de entorno;</p> <p>VI. o quadro de atividades relativo aos usos permitidos para as diversas zonas [...] (art. 74).</p>	
Obrigatoriedade do PEU	
<p>Ficam fixados os seguintes prazos para a adoção de iniciativas e medidas estabelecidas nesta Lei Complementar:</p> <p>V. de três anos, para o encaminhamento à Câmara Municipal, pelo Poder Executivo, destas matérias:</p> <p>a) propostas de Projetos de Estruturação Urbana para todo o território municipal;</p> <p>b) projetos de lei de revisão dos Projetos de estruturação Urbana vigentes, para sua adaptação às metas e diretrizes estabelecidas nesta Lei Complementar, em consonância com o disposto nos arts. 73 a 77 (art. 229).</p>	<p>§ 1º A Lei Complementar que instituir o Plano de Estruturação Urbana será elaborado nos casos em que for necessária a revisão da legislação urbanística instituída pela Lei de Uso e Ocupação do Solo, em especial, nas áreas onde esteja ocorrendo intenso adensamento, degradação urbana, esvaziamento econômico e nas áreas onde a incidência de instrumentos de proteção ao ambiente cultural demonstre a necessidade de novo ordenamento e controle da ocupação (art. 68).</p>

Subordinação do PEU	
O Projeto de Estruturação Urbana observará os índices máximos de aproveitamento do terreno definidos para as Unidades Espaciais de Planejamento constantes do quadro do Anexo III (art. 76).	Parágrafo único. O Plano de Estruturação Urbana não poderá exceder os índices de aproveitamento de terreno definidos no Anexo VII deste Plano Diretor, nas legislações das Áreas de Especial Interesse e os definidos para as Unidades de Conservação da Natureza (art. 69).
As UEPs como base territorial para elaboração dos PEUs	
§ 3º. As Unidades Espaciais de Planejamento correspondem às áreas objeto dos Projetos de Estruturação Urbana, constituídas por um ou mais bairros em continuidade geográfica e definidas por analogias físicas ou urbanísticas [...] (art. 42).	§ 2º. Para a elaboração de Planos de Estruturação Urbana, [...] poderão ser instituídas Unidades Espaciais de Planejamento que correspondem a um ou mais bairros em continuidade geográfica, bem como a bacias ou sub-bacias hidrográficas [...] (art. 36).
Meio ambiente e Bacias Hidrográficas	
Parágrafo único. As condições ambientais serão consideradas a partir das grandes unidades naturais, como maciços montanhosos e baixadas, e da análise da situação das bacias ou sub-bacias hidrográficas delas integrantes, e serão contempladas nos Projetos de Estruturação Urbana (art. 38).	§ 2º. Para a elaboração de Planos de Estruturação Urbana, [...] poderão ser instituídas Unidades Espaciais de Planejamento [...], bem como a bacias ou sub-bacias hidrográficas, facilitando a articulação entre o planejamento urbano e a gestão dos recursos hídricos (art. 36).
Na elaboração do Projeto de Estruturação Urbana serão considerados os pontos críticos relativos à erosão, desmatamento, inundação, poluição hídrica e do ar definidos por bacias hidrográficas [...] (art. 75).	O Plano de Estruturação Urbana terá como objetivos, diretrizes e conteúdo: II. diretrizes para a proteção ao meio ambiente natural e cultural e à paisagem local, quando for o caso; III. compatibilização do adensamento e da ocupação urbana com as limitações do meio físico e com a capacidade de infraestrutura existente [...] (art. 69).
Proteção ao Patrimônio Cultural	
A lei do Projeto de Estruturação Urbana terá como conteúdo mínimo: V - a relação dos bens tombados ou preservados, com suas respectivas áreas de entorno; VI - [...] área mínima destinada a recreação. (art. 74).	A Lei Complementar que instituir o Plano de Estruturação Urbana será elaborado nos casos em que for necessária a revisão da legislação urbanística [...], § 1º - em especial, nas áreas onde esteja ocorrendo intenso adensamento, degradação urbana, esvaziamento econômico e nas áreas onde a incidência de instrumentos de proteção ao ambiente cultural demonstre a necessidade de novo ordenamento e controle da ocupação (art. 68).
	O Plano de Estruturação Urbana terá como objetivos, diretrizes e conteúdo: II. diretrizes para a proteção ao meio ambiente natural e cultural e à paisagem local, quando for o caso (art. 69).
Prioridade de Plano	
São prioritárias para a elaboração dos Projetos de Estruturação Urbana as Unidades Espaciais de Planejamento onde ocorram áreas sujeitas à intervenção ou onde os Índices de	O Plano de Estruturação Urbana terá como objetivos, diretrizes e conteúdo: IV. indicação de áreas sujeitas à intervenção

<p>Aproveitamento do Terreno atuais tenham sido alterados conforme o Anexo VI.</p> <p>Parágrafo único. A Zona Especial 5, na Baixada de Jacarepaguá, é prioritária para estudos ambientais e posterior alteração, por Lei, da ordenação urbanística vigente, visando a compatibilizar o uso e a ocupação do solo com suas características geológicas (art. 77).</p>	<p>conforme o disposto no Anexo IV deste Plano Diretor pela declaração de Área de Especial Interesse – AEI (art. 69).</p>
Parâmetros urbanísticos	
<p>§2º. Os Projetos de Estruturação Urbana poderão definir índices diferenciados para uma mesma Unidade Espacial de Planejamento, a partir das diferentes características das áreas e dos critérios de planejamento, respeitados os índices de aproveitamento de terreno máximos [...] (art. 47).</p>	<p>O Plano de Estruturação Urbana terá como objetivos, diretrizes e conteúdo:</p> <p>I. alteração ou detalhamento das intensidades de uso e ocupação e de parâmetros definidos na legislação urbanística vigente, obedecida a nomenclatura e conceitos estabelecidos neste Plano Diretor e na Lei de Uso e Ocupação do Solo;</p> <p>Parágrafo único. O Plano de Estruturação Urbana não poderá exceder os índices de aproveitamento de terreno definidos no Anexo VII deste Plano Diretor, nas legislações das Áreas de Especial Interesse e os definidos para as Unidades de Conservação da Natureza (art. 69).</p>
<p>A lei do Projeto de Estruturação Urbana terá como conteúdo mínimo:</p> <p>II. a fixação de índices de Aproveitamento do Terreno e seus parâmetros urbanísticos;</p> <p>III. a fixação de índices e parâmetros urbanísticos para as edificações, compreendendo, entre outros:</p> <p>a) altura máxima das edificações;</p> <p>b) área mínima útil de unidade edificável;</p> <p>c) taxa de ocupação;</p> <p>d) número máximo de pavimentos das edificações;</p> <p>e) área total edificável, entre outros;</p> <p>VI. o quadro de atividades relativo aos usos permitidos para as diversas zonas, número de vagas de garagem e a área mínima destinada a recreação (art. 74).</p>	
<p>O Projeto de Estruturação Urbana observará os índices máximos de aproveitamento do terreno definidos para as Unidades Espaciais de Planejamento constantes do quadro do Anexo III (art. 76).</p>	
Alteração das Normas de Uso e Ocupação	
<p>O uso e ocupação do solo urbano respeitarão os seguintes princípios e objetivos:</p> <p>X. estruturação das Unidades Espaciais de Planejamento, nos Projetos de Estruturação Urbana, pela:</p> <p>b) definição das intensidades de uso e ocupação (art. 44).</p>	<p>§ 1º. A Lei Complementar que instituir o Plano de Estruturação Urbana será elaborado nos casos em que for necessária a revisão da legislação urbanística instituída pela Lei de Uso e Ocupação do Solo, em especial, nas áreas onde esteja ocorrendo intenso adensamento, degradação urbana, esvaziamento econômico e nas áreas onde a incidência de instrumentos de proteção ao ambiente cultural demonstre a necessidade de novo ordenamento e controle da ocupação (art. 68).</p>
<p>O Projeto de Estrutura Urbana definirá o controle de uso e ocupação do solo [...]</p> <p>§ 3º. Para a elaboração do Projeto de Estruturação Urbana o Poder Executivo poderá</p>	<p>O Plano de Estruturação Urbana terá como objetivos, diretrizes e conteúdo:</p> <p>I. alteração ou detalhamento das intensidades de uso e ocupação e de parâmetros definidos na</p>

<p>declarar e delimitar Áreas de Especial Interesse Urbanístico, às quais serão aplicadas normas transitórias de uso e ocupação do solo que a lei fixar (art. 73).</p>	<p>legislação urbanística vigente, obedecida a nomenclatura e conceitos estabelecidos neste Plano Diretor e na Lei de Uso e Ocupação do Solo [...];</p>
<p>A lei do Projeto de Estruturação Urbana terá como conteúdo mínimo:</p> <p>I. a delimitação das Zonas e Áreas de Especial Interesse, definido os usos permitidos [...];</p> <p>IV. restrições que incidam sobre as edificações ou atividades existentes que não mais satisfaçam as condições da Zona ou Área de Especial Interesse em que se situam (art. 74).</p>	<p>III. compatibilização do adensamento e da ocupação urbana com as limitações do meio físico e com a capacidade de infraestrutura existente e a que vier a ser implantada [...];</p> <p>VI. contenção do processo de ocupação desordenada em loteamentos irregulares, clandestinos e invasões [...] (art. 69)</p>
<p>§ 1º. O Projeto de Estruturação Urbana poderá adotar índices diferenciados para cada Unidade Espacial de Planejamento, para atender as características de suas Zonas e Áreas de Especial Interesse.</p> <p>§ 2º. Nas Áreas de Especial Interesse Urbanístico poderão ser adotados Índices de Aproveitamento do Terreno maiores que os definidos para as Unidades Espaciais de Planejamento citadas no caput, desde que:</p> <p>I. justificado o interesse coletivo nos termos do Relatório de Impacto de Vizinhança, estabelecido pela Lei Orgânica;</p> <p>II. as alterações desses índices para maior sejam expressamente previstas e aprovadas por Lei (art. 76).</p>	
Áreas de Especial Interesse	
<p>§ 3º. Para a elaboração do Projeto de Estruturação Urbana o Poder Executivo poderá declarar e delimitar Áreas de Especial Interesse Urbanístico, às quais serão aplicadas normas transitórias de uso e ocupação do solo que a lei fixar (art. 73).</p>	<p>O Plano de Estruturação Urbana terá como objetivos, diretrizes e conteúdo:</p> <p>IV. indicação de áreas sujeitas à intervenção conforme o disposto no Anexo IV deste Plano Diretor pela declaração de Área de Especial Interesse – AEI (art. 69).</p>
<p>A lei do Projeto de Estruturação Urbana terá como conteúdo mínimo:</p> <p>I. a delimitação das Zonas e Áreas de Especial Interesse, definido os usos permitidos (art. 74).</p>	
Mobilidade	
<p>Os planos locais de circulação e sistema viário serão desenvolvidos para cada Unidade Espacial de Planejamento e elaboradas em conjunto com Projetos de Estruturação Urbana e contemplarão:</p> <p>I. a revisão dos projetos de alinhamento das vias;</p> <p>II. a solução de pontos críticos de tráfego;</p> <p>III. a revisão do mobiliário urbano;</p> <p>IV. a regulamentação do uso dos passeios;</p> <p>V. as funções e operação das vias;</p> <p>VI. os equipamentos de trânsito;</p> <p>VII. a comunicação visual e a sinalização (art.</p>	<p>O Plano de Estruturação Urbana terá como objetivos, diretrizes e conteúdo:</p> <p>III. compatibilização do adensamento e da ocupação urbana com as limitações do meio físico e com a capacidade de infraestrutura existente e a que vier a ser implantada, incluindo-se também, da mesma forma, a rede estrutural de transporte viário (art. 69).</p>

181).	
Participação popular	
O Projeto de Estrutura Urbana definirá o controle de uso e ocupação do solo e as ações da administração para as Unidades Espaciais de Planejamento, observados os objetivos, princípios, diretrizes setoriais e por Áreas de Planejamento definidos nesta Lei Complementar, ouvidas as comunidades diretamente envolvidas (art. 73).	O Plano de Estruturação Urbana terá como objetivos, diretrizes e conteúdo: VII. garantir meios de participação da população local para atendimento de suas sugestões (art. 69).
Equipamentos Urbanos	
O uso e ocupação do solo urbano respeitarão os seguintes princípios e objetivos: X. estruturação das Unidades Espaciais de Planejamento, nos Projetos de Estruturação Urbana, pela: c) determinação de áreas para equipamentos urbanos (art. 44).	-

Fonte: Lei Complementar n. 16/1992 e Lei Complementar n. 111/2011.

Em 1992, o PEU tinha um caráter administrativo local bem marcante, com objetivos setoriais para definição do uso e ocupação e, conseqüentemente, da intensidade desta, demonstrando uma preocupação maior na lapidação do tema. Já o novo plano é mais sucinto e menos detalhado em disposições. É possível que possa ocorrer a perda da força do planejamento local, já que não ficam muito claros quais pontos e como o PEU pode atuar. As conseqüências disto seriam a perda da importância do PEU como instrumento principal de legislação para as Unidades Espaciais de Planejamento e/ou brechas para intervenções não balizadas pela lei. Vale acrescentar que no atual plano transmite-se uma ideia de excepcionalidade na elaboração do PEU, e não mais de uma rotina administrativa, como indicava o PD/92, em que ficava clara a obrigatoriedade do encaminhamento à Câmara Municipal de propostas de PEUs para todo o território municipal, bem como projetos de revisão dos planos vigentes (art. 229). Além disso, a subordinação do PD/2011 aos regulamentos das AElS e Unidades de Conservação (art. 69, parágrafo único) limita a atuação do PEU no planejamento local, o que anteriormente não acontecia, pois estava apenas subordinado aos índices máximos de terreno das UEPs.

Duas determinações importantes descartadas no novo PD relacionam-se às disposições transitórias (art. 73, § 3º) e usos desconformes (art. 74, inciso IV). A primeira garante que haja um controle urbanístico enquanto está em processo de elaboração da lei, dirimindo, de alguma forma, a aprovação de projetos que fujam

aos regulamentos vindouros. A disciplina dos usos desconformes determina restrições que incidem sobre edificações que não mais satisfaçam as condições da área em que se situam segundo a nova lei, o que garantiria segurança jurídica a estes casos, permitindo a adaptação das situações.

Analisando o quadro acima, percebe-se que as UEPs, no plano vigente, serão instituídas somente para a elaboração do PEU e podem, agora, envolver também sub-bacias, o que permitiria um planejamento mais adequado em termos geológicos, de recursos hídricos e adensamento, inclusive diretrizes para proteção ambiental. Já a proteção ao ambiente cultural será exercida quando a legislação cause algum impacto, contudo, não mais se aplica a necessidade de lista de bens tombados e previsão de áreas para recreação. Ainda sobre as UEPs, no PD/92, elas eram entendidas como unidades essenciais de planejamento municipal, diferente do que determina o PD/2011, cuja interpretação abre brechas para a não obrigatoriedade de sua utilização, pelo uso do termo “poderão ser instituídas” (art. 36, § 2º).

A indicação de áreas prioritárias para planos, projetos, obras ou regime urbanístico específico são estabelecidas no anexo IV do PD atual, e incluem locais em todas as macrozonas de ocupação, diferenciando-se do PD de 1992, que não deixava claro em quais áreas intervir, com exceção da Baixada de Jacarepaguá. Enquanto este último especifica os índices e parâmetros urbanísticos a serem abordados no PEU, o PD/2011 é bem mais generalista, apenas determinando a atualização e aprimoramento da legislação, sem indicar quais conteúdos estão incluídos nestes termos. Além disso, não determina a elaboração do quadro de atividades, que caracteriza as situações de impacto e condições de implantação dos usos do solo urbano. Tal questão já tem sido abandonada pela legislação urbanística contemporânea.

Os dois planos enfatizam a necessidade de definir a intensidade de ocupação, bem como problemas ambientais. O plano vigente acrescenta a contenção da ocupação desordenada e equilíbrio entre adensamento e infraestrutura, valendo-se da declaração de Área de Especial Interesse para determinar locais de intervenção. Segundo o PD anterior, na elaboração do PEU, poderiam ser declaradas e delimitadas novas AEIs. É necessário enfatizar que a legislação do PD/92 parecia atentar para a regularização das mesma, enquanto o novo plano inova e parece

preocupa-se em conter a “ocupação desordenada em loteamentos irregulares, clandestinos e invasões” (art. 69, inciso VI).

O PD/92 parece atestar a necessidade de ações integradas entre planos locais e de sistema viário, enquanto o vigente não trata destas questões, da mesma forma que não aborda a determinação de áreas para equipamentos públicos, o que pode significar uma abertura para ações políticas pontuais, desarticuladas das necessidades estruturais da RA.

A diminuição do conteúdo do PEU no Plano Diretor de 2011 pode estar ligada a alguns fatores, tais como:

- Eliminação de regras, deixando uma margem de manobra para o poder público interferir no planejamento local mais livremente, sem a necessidade de respeitar os propósitos que antes deveriam estar determinados no PEU;
- Esvaziamento da importância política dos PEUs, prevendo outros tipos de leis mais abrangentes que deem conta de algum conteúdo antes previsto somente através desses;
- Avaliação consolidada na administração municipal de que a abrangência e especificidade dos PEUs eram insustentáveis;
- Conteúdo altamente técnico da Lei Complementar, o que inviabiliza sua rápida votação, e que pode ter sido um dos fatores da demora entre elaboração e aprovação da LC n.72.

Desta maneira, não se deve criticar tanto o enxugamento do conteúdo, é necessário verificar se o PEU não se tornou apenas uma “lei de gaveta”, que não tem eficácia na dinâmica do planejamento local. Como destaca Villaça (1995), os planos precisam ser operacionais, e não baseados em discursos.

É válido ainda refletir sobre uma última questão, que abrange a iniciativa da elaboração de Leis Complementares, o que envolveria o PEU. Segundo a Lei Orgânica do Município, o legislativo poderia ter este papel (art. 67), bem como a sociedade civil (art. 69). No entanto, quando se trata de planos locais, “compete privativamente ao prefeito [...] enviar à Câmara Municipal” (art. 107, inciso XI). É possível compreender, portanto que, apesar da mobilização da população e

organizações representativas para a elaboração dos planos locais, a iniciativa é sempre exclusiva do chefe do Executivo. No PD de 2011 também há uma ratificação desta afirmação, quando, no artigo 68, parágrafo 2º, determina-se que o “Plano de Estruturação Urbana será feito por Lei de iniciativa exclusiva do Poder Executivo”.

O Plano de Estruturação Urbana como significado de descentralização das decisões políticas e de planejamento local encolhe sua função quando não há participação popular. O PEU vigente em Campo Grande, apesar de ter contado com a participação da sociedade em sua elaboração, não encontra hoje eco entre os moradores, invalidando tal processo em sua totalidade, uma vez que não há acompanhamento do cumprimento da lei e nem a previsão de sua revisão. Destaca-se, ainda, que o PD de 2011 é enfático em explicitar que a participação popular seria pautada pelo atendimento das sugestões no que tange à execução do plano, enquanto o primeiro aponta a necessidade de ouvir as comunidades no processo de sua elaboração. Esta diferença entre os dois PDs deve ser questionada, pois, para que haja um verdadeiro processo de participação, a população deve se envolver em todas as fases, e não somente avaliando a execução.

O PD de 2011 deixou brechas na legislação para diversas interpretações, principalmente no que tange a relevância política da lei complementar do PEU como instrumento de planejamento local. O aprofundamento da gestão baseada no empresariamento urbano vem aumentando intervenções que colocam a cidade em uma competição global por megaeventos, turismo, investimentos de inúmeros tipos, etc. Este direcionamento pode ter influenciado o conteúdo do novo PD e alterado a importância das leis de uso do solo e da descentralização da gestão.

À guisa de conclusão, torna-se imprescindível levantar a reflexão acerca do reconhecimento das especificidades das formas urbanas, como salienta Fernandes e Alfonsin (2006). A complexidade das leis dificulta sua interpretação e aplicação, assim como garante a manutenção e (por que não?) produção da “informalidade” urbana. A preservação da diferença pode ser garantida através dos planos locais, a partir da compreensão que a articulação entre micro e macro planejamento pode facilitar a fiscalização e concretização de ações em diversas escalas, o que culminaria em uma maior integração da cidade.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A breve análise das leis sobre ordenamento e uso do solo na cidade do Rio de Janeiro demonstra um caráter centralizador e pouco participativo. Era necessário algum instrumento que regulasse ações em nível local, que fosse ao encontro das diferenciações internas do espaço carioca. Para tal articulação foi desenvolvido o PEU, a ser editado em forma de Lei Complementar, que abrangia as Unidades Espaciais de Planejamento, onde estas características internas seriam, em princípio, mais homogêneas. Desde o PUB-RIO de 1977 até os PD/2011, o PEU esteve presente como um dos instrumentos do planejamento local.

A elaboração de um PEU para a RA de Campo Grande foi priorizada no PD/92, que juntamente com alguns outros PEUs, tiveram sua preparação terceirizada. A elaboração do diagnóstico, iniciada em 1996, ultrapassou o tempo de entrega da minuta, e a aprovação da Lei Complementar nº. 72 somente aconteceu oito anos mais tarde. Devido a este grande período de tempo é questionável a efetividade da lei nos dias atuais, uma vez que a região já sofreu drásticas transformações urbanas e é considerada um dos vetores de expansão da cidade.

O caráter participativo defendido pela equipe contratada para o PEU Campo Grande não avançou no acompanhamento da aplicação e fiscalização. A aprovação de outro Plano Diretor para a cidade alterou também a própria definição do PEU. Com caráter menos específico, mais abrangente e dando margem a ações casuísticas, o planejamento local corre o risco de perder a ideia do direito à diferença, à singularidade, desfazendo a compreensão de articulação entre o planejamento micro e macro. Ações pontuais poderão contribuir para o aumento da desigualdade interna na região, onde os locais dotados de infraestrutura são ocupados pelas classes mais abastadas, relegando os espaços sem infraestrutura e equipamentos urbanos às camadas de renda baixa.

À época do diagnóstico era possível visualizar os problemas que surgiriam devido ao crescimento desordenado da região de Campo Grande, e muitos deles foram apontados no documento. A minoria foi adequadamente enfrentada no projeto de lei encaminhado à Câmara. Os bairros já começavam a sofrer devido às limitações de infraestrutura, ocupações irregulares e aparecimento das favelas, e os

indicadores apontavam para um adensamento crescente. A ideia do plano era exatamente instrumentalizar intervenções urbanas capazes de ordenar as transformações em curso. Entendendo a edição da lei como produto de um processo preexistente, é necessário compreender os processos sociais, alguns dos quais destacados aqui, que subjazem à lei.

Com sua aprovação, a LC nº. 72 consagrou mudanças já em andamento, principalmente ligadas aos parâmetros de uso do solo e atividades, que permitiram o avanço do mercado imobiliário e certa descentralização das atividades comerciais. Contudo, é importante notar que, mais uma vez, a região passa por um amplo processo de transformação, alterando previsões da época de sua edição. A chegada de uma nova classe social, programas de habitação popular, dinamismo econômico e forte ação da indústria imobiliária requerem fiscalização e novos estudos. A alta valorização da terra pode causar um efeito parecido ao padrão centro-periferia observado na cidade como um todo. Já é possível observar a diferenciação de espaços de acordo com as classes sociais. A dinâmica imobiliária necessita de maior regulação, para que a complexidade da organização espacial não seja baseada em desigualdade social. A carência generalizada de equipamentos públicos é compensada por ações pontuais, como o BRT e obras viárias, o que não resolve os problemas estruturais.

Um ponto que cabe discutir em trabalhos futuros é de que forma implementar o acompanhamento permanente pela sociedade civil e como dotar a população das informações necessárias para tal instrumentalização. A metodologia dos PEUs previa este tipo de ação, que, no caso de Campo Grande, aconteceu apenas durante a elaboração do diagnóstico.

Compete, ainda, retomar a reflexão sobre a real importância de tal lei para a região, bem como o crescimento das atividades econômicas e imobiliárias. A lei foi apenas uma manobra para mudanças nos parâmetros urbanísticos ou, de fato, consagrou um planejamento ordenado para a XVIII RA? As intervenções que apareceram no plano foram concretizadas em observância a ele ou não?

Mesmo que a lei seja recente, as transformações urbanas acontecem com intensa rapidez e, por isto, é necessária a revisão, que provavelmente não será cumprida no prazo fixado em lei. De fato, interesses políticos escusos acabam prevalecendo tanto na elaboração das leis quanto na sua implementação, havendo

margens de manobra para alterações pontuais e casuísticas. A mudança nas definições do PEU no Plano Diretor de 2011 reflete este caráter. Contudo, a menor especificidade determinada para o conteúdo pode, por outro lado, favorecer a elaboração e/ou revisão de planos mais simples, que podem ser implementados mais facilmente e que se aproximem da realidade, inclusive facilitando sua aprovação na Câmara.

REFERÊNCIAS

ABREU, Mauricio de Almeida. Pensando a cidade no Brasil no passado. In CASTRO, GOMES e CORRÊA (orgs.). **Brasil: questões atuais da reorganização do território**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1996, p. 145-184.

_____. Maurício de Almeida. **Evolução Urbana no Rio de Janeiro**. 4ª ed. Rio de Janeiro: IPP, 2006. 156p.

BENJAMIM, Alexandre Farias. **XI Congresso Brasileiro de Sociologia**. Setembro de 2003, UNICAMP, Campinas, SP.

BIENENSTEIN, Regina. **Produção da Habitação Popular no Brasil: Algumas Notas. Redesenho Urbanístico e Participação Social em Processos de Regularização Fundiária**. Tese (Doutorado). São Paulo: FAU USP, 2001.

BORDE, Andrea. **Depoimento sobre PEU Campo Grande**. Rio de Janeiro, 10 ago. 2012. Entrevista concedida a Priscilla Fonseca.

BORGES, Marília Vicente. **O zoneamento na cidade do Rio de Janeiro: gênese, evolução e aplicação**. Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Planejamento Urbano e Regional. 2007

COELHO, Eliomar. **Depoimento sobre o Plano Diretor de 1992**. Rio de Janeiro, 2001. Entrevista concedida ao no Seminário organizado pelo Fórum Popular de Acompanhamento do Plano Diretor do Rio de Janeiro.

EBP. Estruturadora Brasileira de Projetos. **Estudo para estruturação de concessão do serviço de esgotamento sanitário da região referente à Área de Planejamento 5 (AP5) da cidade do Rio de Janeiro**. 2010. Disponível em <www.ebpbrasil.com/ebp/web/conteudo_pti.asp?idioma=0&tipo=39590&conta=45&id=148010>. Acesso em 26 out. 2012.

FERNANDES, Edésio & ALFONSIN, Betânea. Da igualdade e da diferença. In: _____ (orgs.). **Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey. 2006.

FONSECA, Priscilla R. **A (re)configuração do espaço do bairro de Campo Grande no Rio de Janeiro**. O desenvolvimento do subcentro comercial e a ação da indústria imobiliária. Niterói: UFF/Instituto de Geociências, 2011.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2010**.

LA ROVERE, Renata Lèbre, 2009. **Desenvolvimento Econômico Local da Zona Oeste do Rio de Janeiro e de seu Entorno**: diagnóstico sócio-econômico do local. Projeto FAPERJ: Instituto de Economia UFRJ, 2009. 118p.

MENDES, João Luiz Guerreiro. **Terceirização do Planejamento Urbano**: um novo estilo racionalista de governar? Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Planejamento Urbano e Regional. 1998.

_____, João Luiz Guerreiro. **Depoimento sobre PEU Campo Grande**. Rio de Janeiro, 11 set. 2012. Entrevista concedida a Priscilla Fonseca.

OLIVEIRA, Fabrício Leal. **Competitividade e pragmatismo no Rio de Janeiro**: a difusão de novas práticas de planejamento e gestão das cidades na virada do século. Doutorado em Planejamento Urbano e Regional. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da UFRJ. 2003.

OLIVEIRA, Lúcia de. Aspectos Geográficos da Zona do Rio da Prata. **Revista Brasileira de Geografia**, n.1, 1960. 140p.

PIMENTA, Marisa Valente dos Santos. **Depoimento sobre PEU Campo Grande**. Rio de Janeiro, 14 ago. 2012. Entrevista concedida a Priscilla Fonseca.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz & LAGO, Luciana Corrêa do. **Reestruturação das Grandes Cidades Brasileiras**. IPPUR, 1994.

RIO DE JANEIRO. Decreto n. 322 de 3 de março de 1976. **Aprova o Regulamento de Zoneamento do Município do Rio de Janeiro**. Disponível em <www.afaerj.org.br/legiszon/D322/D322.htm>. Acesso em 10 ago. 2012.

_____. Decreto n. 1.269 de 27 de outubro de 1977. **Aprova o Plano Urbanístico Básico da Cidade do Rio de Janeiro - PUB-RIO, e dá outras providências**. Disponível em <www2.rio.rj.gov.br/smu/buscafacil/Arquivos/PDF/D12>.

69M.PDF>. Acesso em 10 ago. 2012.

_____. Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, de 05 de abril de 1990. Disponível em <www.leismunicipais.com.br/lei-organica/riodejaneiro-rj/3613>. Acesso em 14 fev. 2013.

_____. Lei Complementar n. 16, de 04 de junho de 1992. **Dispõe sobre a Política Urbana do Município, Institui o Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro, e da Outras Providências.** Disponível em <mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/bff0b82192929c2303256bc30052cb1c/758414dfee085d47032577220075c7e4?OpenDocument>. Acesso em 10 ago. 2012.

_____. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Secretaria Municipal de Urbanismo. Superintendência de Planos Locais. **Encontros de trabalho objetivando o estabelecimento de metodologia básica e atualizada para elaboração de Projetos de Estruturação Urbana - PEUS.** 1993. PEU Campo Grande.

_____. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Secretaria Municipal de Urbanismo. Superintendência de Planos Locais – CAP5. Casulo – Idéias e Projetos do Habitat. **Diagnóstico Global:** PEU Campo Grande. Abril, 1996.

_____. Lei Complementar nº 72 de 27 de julho de 2004. **Institui o PEU Campo Grande - Projeto de Estruturação Urbana dos Bairros de Campo Grande, Santíssimo, Senador Vasconcelos, Cosmos e Inhoaíba, integrantes das Unidades Espaciais de Planejamento 51 e 52 (UEP 51 e 52), e dá outras providências.** Disponível em <www2.rio.rj.gov.br/smu/paginas/PEU_campogrande.asp>. Acesso em 18 jun. 2011.

_____. Lei Complementar n. 111, de 1º de fevereiro de 201. **Dispõe sobre a Política Urbana e Ambiental do Município, institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro e dá outras providências.** Disponível em <www2.rio.rj.gov.br/smu/compur/pdf/LC111_2011_PlanoDiretor.pdf>. Acesso em 12 jan. 2013.

_____. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Secretaria Municipal de Urbanismo. Superintendência de Planos Locais. Instituto Brasileiro de Administração Municipal. Centro de Estudos e Pesquisas Urbanas. **Projetos de Estruturação**

Urbana da Cidade do Rio de Janeiro. Avaliação e Revisão da Metodologia para sua Elaboração. Volume I. s/d.

SABOYA, Renato. **Concepção de um sistema de suporte à elaboração de planos diretores participativos.** Tese de Doutorado apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Engenharia Civil – Universidade Federal de Santa Catarina. 2007.

VAINER, C. Pátria, empresa e mercadoria: Notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico. In ARANTES, Otília B., MARICATO, Ermínia e VAINER, Carlos. **A Cidade do Pensamento Único:** desmanchando consensos. Petrópolis, Ed. Vozes, Coleção Zero à Esquerda, 2000.

VILLAÇA, Flávio. A Crise do Planejamento Urbano. **Revista São Paulo em Perspectiva**, v. 9, nº.2. Abr-Jun, 1995. p. 45-51.

_____. Dilemas do Plano Diretor. In: CEPAM. **O município no século XXI:** cenários e perspectivas. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima - Cepam, 1999. p. 237-247.

TARGET MARKETING. **IPC Target 2011.** Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <www.targetmark.com.br>. Acesso em: 28 jul. 2011.